

Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos

TOIMITTANEET MIKKO NIEMELÄ & JUHO SAARI



Politiikan polut ja
hyvinvointivaltion
muutos

Politiikan polut ja
hyvinvointivaltion
muutos

TOIMITTANEET MIKKO NIEMELÄ & JUHO SAARI

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri
Kustantaja: Kelan tutkimusosasto, Helsinki
© Kirjan tekijät ja Kelan tutkimusosasto

ISBN 978-951-669-865-9

Painopaikka: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy
Tampere 2011



Sisältö

Juho Saari

Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos.....7

Jarkko Tirronen

Politiikkaprosessin sisällä

Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen.....26

Tapio Bergholm

Tulopoliitiikan pitkät jäähyväiset.....46

Juho Saari

Sosiaaliturvan kokonaisuudistus

Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010.....70

Mikko Niemelä

Politiikkaprosessi ja ongelmanmäärittäminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa.....100

Arttu Saarinen

Kilpailu lääkepolitiikassa

Lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessit.....128

Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen

Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide144

Susan Kuivalainen

Vuoden 2007 perhevapaaudistuksen politiikkaprosessi178

Minna Ylikännö

Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistus – aktivointia Arkadianmäeltä.....206

Timo Hakala ja Jonna Weckström

Palveluseteli 2000-luvun politiikan asialistoilla.....232

Kauri Lindström, Pekka Räsänen, Atte Oksanen ja Johanna Nurmi

Politiikkaprosessi ja aselainsäädännön uudistaminen Jokelan ja Kauhajoen

koulusurmien jälkeen.....254

Johanna Järvinen-Tassopoulos

Rahapelipolitiikkaa eurooppalaisissa raameissa.....272

Juho Saari

Tulevaisuuden hyvinvointivaltio ja pienten askelten politiikka

Eriarvoisuuden vähentäminen politiikan tavoitteena.....298

Kirjoittajat.....330

Juho Saari

Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos

Suomalaisen hyvinvointivaltion ja sen tärkeimmän osan muodostavan sosiaalipolitiikan uudistaminen on historian sitomaa *pienten askelten politiikkaa*. Jokainen uudistus heijastaa eturyhmien intressejä, jotka puolestaan ovat instituutioiden ja resurssien kahlitsemia. Intressit ovat eturyhmien vakiintuneita näkemyksiä niiden materiaalista etua (kuten maksetut verot ja saadut tulonsiirrot) tai kulttuurisia arvoja (kuten isänmaallisuus, vastuullisuus, solidaarisuus, tai riippumattomuus) palvelevista tavoitteista (ks. myös Swedberg 2005). Usein ne ovat luokkapohjaisia, jolloin taustaryhmän yhteiskunnallinen – tuotannollinen, sosioekonominen, alueellinen – asema muodostaa perustan intressien muodostumiselle. Yleensä puhutaan rakennepoliittisista intresseistä (Uusitalo 1985). Ne voivat kuitenkin perustua myös ideoihin ja visioihin, jolloin ne kertovat lisäksi ryhmän hyvää yhteiskuntaa koskevista näkemyksistä. Nämä voivat olla ristiriidassa ryhmän rakenteellisten intressien kanssa. Instituutiot ovat yhteiskunnan virallisia pelisääntöjä, kuten kansallisesti tarkastellen lait ja asetukset sekä politiikka-, tutkimus- ja kehitysohjelmat ja enenevässä määrin myös kuntien antamat ohjeistukset, eurooppalainen lainsäädäntö ja poliittinen ohjaus. Näillä on tulevia valintoja ehdollistava vaikutus, sillä uudistusten täytyy olla riittävissä määrin yhteensopivia jo olemassa olevien instituutioiden kanssa. Toiselta puolen omat rajoituksensa uudistuksille asettavat hallintorakenteet ja uudistusten toimeenpanoon käytettävissä olevat resurssit, kuten raha, aika ja työvoima.

Yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan tutkimus on edennyt viime vuosikymmeninä olennaisesti pohtiessaan eri syitä sille, miksi poliitikkojen ja intressiryhmien edustajien tavoittelemat sosiaalipolitiikan uudistukset tai leikkaukset eivät onnistu edellä kuvatun kaltaisessa kehyksessä. Taustalla on vertailevissa historiallisissa tutkimuksissa toistuvasti tehty havainto, jonka mukaan sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaaliset rakenteet ovat makrotasolla tarkasteltuna – esimerkiksi sosiaalimenojen suhteena bruttokansantuotteeseen – osoittautuneet varsin kestäviksi tai muutosehdotuksille vastustuskykyisiksi, vaikka näiden takana olisivat mittavat poliittiset enemmistöt parlamentissa. Näin on tapahtunut myös niissä yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa tilanteissa, joissa julkisen talouden syvä alijäämä tai yhteiskunnallisten valtasuhteiden muutokset tukisivat sosiaalimenojen kasvun olennaista hidastamista (Pierson

2001). Usein kansantaloudet ovat ennemminkin velkaantuneet kuin vakautta-
neet menojaan, ja lähtökohtaisesti sosiaalipolitiikkaan kielteisesti suhtautuneet
ryhmät ovat vallassa ollessaan mieluummin pidättäytyneet leikkauksista kuin
toimeenpanneet niitä vastoin merkittävän vähemmistön tahtoa. Avainkäsitteeksi
on noussut polkuriippuvuus (*path-dependency*), joka viittaa yhteiskunnallisten
instituutioiden ja intressiryhmien uudistushakuista toimintaa ehdollistavaan
ja institutionaalista muutosta olennaisesti rajoittavaan vaikutukseen (esim.
Pierson 2004). Ne lisäävät politiikan jatkuvuutta myös murrosaikoina ristiriitojen
kärjistyessä ja valtasuhteiden muuttuessa.

Toisaalta voidaan ajatella, että jotkut hyvinvointivaltioiden ja niiden sosiaali-
poliittiset järjestelmät ovat uudistuneet – tai niitä on leikattu, muutettu, uudelleen
kohdennettu – keskimääräistä enemmän, *vaikka* niissä olisikin ollut täsmälleen
tai lähes täsmälleen samankaltaiset intressit, instituutiot ja resurssit. Intressien,
instituutioiden ja resurssien ohella on siis muitakin sosiaalipolitiikan uudista-
miseen vaikuttavia tekijöitä. Näissä tapauksissa intressiryhmät ovat onnistuneet
luovimaan yhtäältä instituutioiden luoman Scyllan ja toisaalta resurssien asetta-
man Kharybdiksen välistä ilman, että uudistuksen edistämisestä tai leikkausten
tekemisestä aiheutuvat erilaiset valmistelu-, informaatio-, toimeenpano- ja
valvontakustannukset olisivat olleet intressiryhmille sietämättömän suuria
tarkasteltavana olevalla aikavälillä. Toistuvat pienet askeleet ovat johtaneet
merkittäviin institutionaalisten rakenteiden muutoksiin – hyvänä esimerkki-
nä tästä palvelusetelin käyttöönotto (Hakalan ja Weckströmin artikkeli tässä
kokoelmassa) tai työurien pidentämiseen tähtäävän ikäpolitiikan juurtuminen
suomalaisessa sosiaali- ja terveystaloudessa.

Myös empiirisesti tarkastellen toiset mallit ovat alttiimpia uudistuksille ja
leikkauksille kuin toiset. Tämä käy ilmi esimerkiksi Euroopan unionin komission
tekemistä Lissabonin strategian (2000–2010) seurantaraporteista (kansallisten
uudistussuunnitelmien yhteenvedoissa). Niissä on maakohtaisesti arvioitu kasvua
ja työllisyyttä edistävien uudistusten suunnittelua ja toimeenpanoa. Huomion-
arvoista on se, että näiden seurantatietojen valossa Suomessa ja monissa muissa
Euroopan unionin pienissä hyvinvointivaltioissa on toteutettu lukuisia uudistuk-
sia varsin menestyksellisesti. Ne ovat eurooppalaisessa kehityksessä usein esikuva
muille Euroopan unionin jäsenvaltioille. Suuret jäsenvaltiot – erityisesti Italia ja
Ranska – ovat sen sijaan toistuvasti osoittautuneet varsin uudistuskäytännöiksi.

Teoksen tavoite

9

Tämänkaltaisiin kysymyksiin paneutuvassa tutkimuksessa huomio kohdistuu sosiaali- ja terveyspoliittisia uudistuksia *mahdollistaviin* tekijöihin sen sijaan, että tarkastelun ytimessä olisivat erilaiset rajoitteet ja uudistuksia ehdollistavat tekijät. Käsillä olevassa kokoelmassa kirjoittajat pureutuvat uudistuksia mahdollistaviin ja siten polkuriippuvuutta murtaviin tekijöihin. Artikkelien yhteisenä nimittäjänä on politiikkaprosessien tarkastelu. Poliitiikkaprosessien merkitystä alleviivaavaa näkökulmaa sovelletaan hyvinvointipolitiikan kannalta merkittäviin asiakokonaisuuksiin: sen ytimessä on erilaisten prosessimallien soveltaminen useisiin eri kohteisiin (eikä useiden eri prosessimallien soveltaminen tiettyyn kohteeseen). Hyvinvointipolitiikan ytimessä on sosiaaliturvan uudistaminen, mutta tarkastelu ulottuu myös päätöksentekorakenteista yhteiskunnallista turvallisuutta edistäviin uudistuksiin. Useimmissa artikkeleissa tarkastellaan eri tavoin onnistuneita uudistuksia, joissa lopputuloksena on selkeästi havaittava institutionaalinen muutos, mikä puolestaan vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin, terveyteen tai molempiin. Eräissä tapauksissa tarkastelun kohteena ovat epäonnistuneet uudistusehdotukset, joissa eri tekijät estävät uudistusten toimeenpanon. Näissä artikkeleissa selvitetään politiikkaprosessien rajallisia mahdollisuuksia tarkastelemalla uudistuksia rajoittavia tekijöitä (esim. Kuivalaisen ja Lindströmin ym. artikkelit tässä kokoelmassa).

Uudistuksia mahdollistavan politiikan ytimessä ovat politiikkaprosessit, jotka muodostuvat toisiaan seuraavista ja toisiinsa kytkeytyneistä tapahtumista (*events*). Joskus puhutaan myös politiikkaprosessin vaiheista (*stages*). Tapahtumakäsite on tässä tilanteessa kuitenkin osuvampi ja havainnollisempi, koska se jättää enemmän tilaa vaihtoehtoisia polkuja koskeville mielikuville. Voidaan myös ajatella, että vaihepainotteinen lähestymistapa havainnollistaa politiikkaprosessia jonkinlaisena normatiivisena ideaalityyppinä, jossa politiikkavaiheet seuraavat toisiaan ennakoitavissa olevassa järjestyksessä. Tässä kokoelmassa tätä mallia lähimpänä on Minna Ylikännön analyysi vuoden 2006 työmarkkinauudistuksesta, joka eteni junamaisesti vaiheesta toiseen. Tapahtumapainottunut lähestymistapa kertoo puolestaan enemmän politiikkaprosessin tosiasiallisesta ”juoksutuksesta”, jossa tapahtumaketjun muodostamat tapahtumat ehdollistavat toisiaan vaikeasti ennakoitavissa olevalla tavalla. Ehkä selkeimmin tämänkaltaista lähestymistapaa tässä kokoelmassa edustaa Susan Kuivalaisen analyysi perhevapaaudistuksesta. Siinä erilaiset väliin tulevat tekijät – kuten uudistuksen oikeudellinen punninta tasa-arvolainsäädännön kannalta ja ministeriöiden väliset valtasuhteet – vaikuttivat lopputulokseen merkittävästi. Suurin osa käsillä olevan teoksen kuvauksista on tapahtumarakenteeltaan enemmän vaihe- kuin tapahtumatyyppisiä.

Myös prosessin kesto vaihtelee. Eräissä tapauksissa kyse on vaikkapa politiikan suunnanmuutoksesta, jolloin olennaiset siihen liittyvät tapahtumat

sijoittuvat muutaman kuukauden ajalle. Hyvänä esimerkkinä toimii Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikan suunnan uudistaminen syksyllä 1957 ja keväällä 1958, sekä kevästä alkusyksyyn 1977 (Saari 2010) tai uudestaan syksyllä 1992 (Saari 2001). Kaikissa näissä tapauksissa yhteiskuntapolitiikka uudistui perustavanlaatuisesti lyhytkestoisten harvinaisten hetkien kautta, jotka muuttivat politiikan paradigman, agendan ja kehyksen. Toisissa tapauksissa kyse voi olla yhden lainsäädäntöuudistuksen valmistelusta, päättämisestä, toimeenpanosta tai uuden organisaatorakenteen uudistamisesta, jolloin prosessi kestää muutaman vuoden. Edellisistä tässä teoksessa on useita esimerkkejä, jälkimmäisestä hyvä esimerkki on SAK:laisen ammattiyhdistysliikkeen eheyttäminen, joka jakautui neljään vaiheeseen ja kesti vuodesta 1964 vuoteen 1971 (Bergholm ja Saari 2010) tai tulopolitiikan (tupo) vähittäinen hiipuminen 1990-luvulta eteenpäin (Bergholmin artikkeli tässä kirjassa). Pisimmillään politiikkaprosessit voivat kestää vuosikymmeniä, kuten esimerkiksi suomalaisen ulkopoliitiikan suunnanmuutos tai kestävä kehityksen politiikkojen vakiintuminen. Kaikissa tapauksissa keskeistä on se, että tapahtumasarja voidaan tutkijoiden toimesta jakaa yksittäisiin tapahtumiin, joista aikaisemmat ehdollistavat myöhempien toteutumista lisäämällä kyseisen tapahtuman toteutumisen todennäköisyyttä.

Prosessitutkimuksen keskeinen argumentti on, että politiikkaprosessin muodostavan monivaiheisen tapahtumaketjun sisäinen hallintarakenne (*governance process*) vaikuttaa merkittävästi siihen, miten eturyhmien ja puolueiden (taloudelliset ja arvoperustaiset) intressit nivoutuvat yhteen instituutioiden ja resurssien kanssa. Se joko avaa tilaa ja luo mahdollisuuksia uudistuksille tai sulkee pysyvästi tai tilapäisesti sen mahdollistavat ”mahdollisuuksien ikkunat”. Tämä ei tarkoita sitä, että politiikkaprosessi olisi sen keston ajan suljettu ulkoisilta vaikutteilta, jolloin vain prosessin sisäiset tapahtumat vaikuttaisivat sen kulkuun. Työryhmät ja komiteat kyllä yleensä pyrkivät suojaamaan politiikkaprosessia ulkopuolisilta tapahtumilta. Ennakoidut tai ennakoimattomat tapahtumat kuitenkin tunkeutuvat usein uudistusprosesseihin. Ennakoituja tapahtumia ovat esimerkiksi säännöllisin väliajoin toteutuvat kansalliset vaalit tai eurooppalaisten politiikkojen uudistukset. Ennakoimattomia tapahtumia ovat esimerkiksi kouluampumiset, talouden taantuma, yksittäisten poliitikkojen irtiotot, EY-tuomioistuimen ratkaisut tai poliittista ”painetta” luovat, harkittuihin vuotoihin perustuvat mediakeskustelut ja tutkimustulokset sekä uudistuksen kytkeytyminen agendan ulkopuolisiin asioihin (kuten viimesijaisen turvan uudistamisen kytkeytyminen eläkeuudistukseen).

Esimerkkinä tästä politiikkaprosessin monipolvisuudesta voidaan mainita ensinnäkin SATA-komitean (2007–2010) agendan rakentumiseen vaikuttaneet sosiaali- ja terveys-, valtionvarain- ja pääministerin takuueläkettä koskevat linjaukset huhti–kesäkuussa 2008. Ne käytännössä ehdollistavat jatkovalmistelun tälle linjaukselle, mikä näkyi komitean työn keskeiset linjausehdotukset sisältä-

neessä ns. Lehdon agendassa lokakuussa 2009. Toinen esimerkki tästä on SATA-komitean toiminnan kytkeytyminen työnantajan – talouden sektorista riippumatta – kansaneläkemaksun poistoon tammikuun alussa 2009, minkä hallitus tammikuun lopussa 2009 puolestaan ehdollisti ympäristöverojen kiristämiseen. Kummallakin näistä ulkopuolisista interventioista oli lamauttava vaikutus SATA-komitean työhön. (Ks. tarkemmin Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa.) Kaiken kaikkiaan politiikkaprosessien juoksuttamisen (vaiheittaisen eteenpäin viemisen) kannalta keskeistä on se, kuinka politiikkaprosessin toimijat – työryhmien puheenjohtajat, ministeriöiden ja etujärjestöjen edustajat – pystyvät integroimaan ulkopuoliset vaikutteet politiikkaprosessiin sitä tukevasti (tai mikäli tavoitteena on uudistusprosessin pysäyttäminen tai hidastaminen, sitä häiritsevästi).

Teoreettisesti käsillä olevassa kokoelmassa sovelletaan päätöksentekoteorioita ja agendan asettamisen teorioita politiikkaprosessien tutkimukseen. Näissä teorioissa painotetaan päätöksenteon ja päätöksentekijöiden rajallista rationaalisuutta sekä politiikan asialistojen ja harvinaisten hetkien merkitystä hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutokselle. Rajallinen rationaalisuus (*bounded rationality*) -näkökulma ottaa lähtökohdakseen ajatuksen, jonka mukaan toimijat keskittyvät tekemään optimaalisten päätösten sijasta kyseisessä valintatilanteessa itsensä kannalta ”riittävän hyviä” päätöksiä. Mitä monimutkaisemmasta asiakokonaisuudesta on kysymys, sitä todennäköisimmin ”riittävän hyvä” päätös rakentuu ajattelutapojen ja uskomusrakenteiden varaan rationaalisten valintojen sijasta (North 2005; ks. myös Hirschman 1995). Näin ollen rajallista rationaalisuutta painottava näkökulma asemoi politiikkaprosessin sisäiset valintatilanteet vaihtoehtojen, odotusten, arvostusten ja päätöksentekosääntöjen asettamaan kehykseen (esim. March 1994). Tämän osana toimijoiden politiikkoihin, ohjelmiin ja filosofioihin institutionalisoituneilla ideoilla on oma merkityksensä tuloksissa havaittavissa olevien erojen selittämisessä (vrt. Schmidt 2008; Béland ja Cox 2011). Politiikkaprosessien kannalta erityisen kiinnostavia ovat politiikka-agendan asettavat, historiallisesti tarkastellen varsin harvinaiset ”mahdollisuuksien ikkunat”, joissa yhteiskunnalliset ongelmat, politiikkalinjaukset ja intressiryhmät nivoutuvat toisiinsa uudistukset mahdollistavasti. (Kingdon 1995.) Kummassakin tapauksessa avainkäsite on tapahtumaketjun muodostava politiikkaprosessi ja prosessin toimeenpanolle keskeistä on sen eri vaiheiden hallinta tai hallitsemattomuus.

Kohti politiikan polkujen tutkimusta – muuttujista prosesseihin

Yksi hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tutkimuksen tärkeimmistä alueista on institutionaalisten rakenteiden ja niiden muutoksen tutkimus. Vakiintunut yhteiskuntatieteellinen tapa lähestyä institutionaalista muutosta korostaa eri muuttujien välisten keskinäisten suhteiden analysointia tavoitteena yleistettävissä olevat tulkinnot. Analyysissä selitettäväksi tekijäksi valitaan yleensä joko suhdeluku tai indeksi. Tyypillisiä esimerkkejä mekaanisista suhdeluvuista ovat sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen tai julkisiin menoihin, toimeentulotuen taso suhteessa keskipalkkaan, kansaneläkkeen suhde työeläkkeiden tasoon tai vaikkapa työkyvyttömyyseläkeläisten absoluuttisen tai suhteellisen määrän muutos. Indeksit puolestaan ovat yleensä tietyn sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen eri ulottuvuuksia kuvaavia mittareita, esimerkkinä vaikkapa ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston, kattavuuden ja tason huomioon ottava laskelma. Lähtökohtaisesti institutionaalisia rakenteita havainnollistavat indeksit kuvaavat mekaanisia suhdelukuja paremmin sosiaali- ja terveystalouden toimintaa ja vaikuttavuutta.

Suhdeluvuissa ja indekseissä tapahtuneita muutoksia selitetään esimerkiksi talouskasvun, julkisen talouden tasapainon, työllisyyden ja työttömyyden, keskipalkkojen, puolueiden voimasuhteiden tai työmarkkinajärjestöjen painostusvoiman suhteellisilla muutoksilla. Jälleen kyse on useimmiten suhdeluvuista (esim. julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen, vanhusten ja lasten osuus väestöstä eli huoltosuhde, tai ei-työllisten osuus väestöstä eli elatussuhde). Lopputuloksena on joko aikasarjoihin, useita maita kattaviin poikkileikkausaineistoihin tai näiden yhdistelmiin perustuvia hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kehitystä kuvaavia analyyskejä, jotka ovat tuoneet olennaista lisäarvoa yhteiskunnallisen ja institutionaalisen muutoksen ymmärtämiseen.

Toisenlainen lähestymistapa institutionaaliseen muutokseen on ollut halitseva historian tutkimuksessa. Siinä vakiintunut tapa tarkastella (hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan) institutionaalista muutosta korostaa ainutkertaisen tapahtumien ja lähdemateriaalin syvällisen tuntemuksen merkitystä. Kun yhteiskuntatieteilijät hakevat yleistyksiä ja yhtäläisyyksiä maiden ja ajanjaksojen välillä välttämättä lukematta yhtäkään lakiesitystä tai komiteanmietintöä, historian tutkija paneutuu pöytäkirjoihin ja mietintöihin ja pyrkii näin muodostamaan lähdekriittisesti kestävästi kuvan tapahtumien kulusta. Tutkimuksen ytimessä on prosessin yksityiskohtainen analyysi. Usein tutkimukselle ratkaisevaa on säilyneiden asiakirjojen laatu ja määrä. Tämän lisäksi tulkintoja täydennetään aikalaishaastattelulla. Valmistuneissa tutkimuksissa korostuu sopimisen draamatiikka (”tammikuun kihlaus” 1940, ”historiallinen kompromissi” 1976) ja nimeltä mainittujen toimijoiden tekemien valintojen merkitys institutionaalisille

muutoksille (esim. Niemelä 1988). Usein nämä tutkimukset paisuvat satojen sivujen laajuisiksi.

Kummallakin näistä lähestymistavoista on tunnetut ansionsa. Yleistämisen ja ainutkertaisuuden yhteensovittamisessa on kuitenkin ollut omat ongelmansa – jopa siinä määrin, että yhteiskunta- ja historiatieteet tutkivat hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kehitystä paitsi organisatorisesti myös akateemisesti pitkälti toisistaan erillään. Harvat yritykset niiden lähentämiseen (esim. Saari 2006a) eivät ole poistaneet metodista eriseuraisuutta, vaan tutkimuskohdeperustaiseen (esimerkiksi hyvinvointivaltion kehitys viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana) yhteistoimintaan on yhdistynyt selkeähkö metodologinen työnjako. Poliittikkaprosessien tutkimus mahdollistaa sillan rakentamisen yleistämisen ja ainutkertaisuuden välille. Yhteiskuntatieteistä tälle sillalle tuodaan pyrkimys eri tilanteisiin sovellettavissa olevien ja yleistämisen mahdollistavien työkalujen luomiseen. Historiatieteestä tulee syvälinen aineistojen, ihmisten toteutuneen käyttäytymisen ja instituutioiden asiantuntemus. Poliittikkaprosessien tutkijoiden eräs tehtävä on puolestaan ”hybrisoida” (liittää yhteen) nämä kaksi niitä vastavuoroisesti hedelmöittävästi luomalla niitä yhdistäviä teoreettisia ja metodologisia lähestymistapoja.

Poliittikkaprosessien osalta hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on perinteisesti kiinnitetty systemaattista huomiota tapahtumaketjun alussa oleviin intresseihin ja niiden käyttöä suuntaaviin resursseihin ja instituutioihin, ja sen lopputuotteena oleviin uudistuksiin (esim. lakeihin). Toisaalta myös uudistusten toimeenpano tunnetaan varsin hyvin – tutkijat voivat hallituksen esitystä lukemalla sanoa melkoisella varmuudella, mitä institutionaalisia muutoksia tavoiteltiin, ja seuranta-aineistoilla valaista, mitä institutionaalisia muutoksia tapahtui ja minkälaisia vaikutuksia niillä oli ihmisten käyttäytymiseen ja organisaatioiden toimintaan. Niiden väliin sijoittuva poliittikkaprosessi jää kuitenkin – usein käytettyä kielikuvaa soveltaen – mustaksi laatikoksi. (Ks. Saari 2009.)

Esimerkki tästä ovat kannustinloukkututkimukset, jotka selvittävät (muun muassa) kannustinloukkutyöryhmän esitysten, toteutuneiden uudistusten ja ihmisten käyttäytymisen muutoksia (Hakola-Uusitalo ym. 2007). Sen sijaan näiden väliin sijoittuva poliittikkaprosessi – edellisessä esimerkissä kannustinloukkutyöryhmän asettamisen ja hallituksen esityksen toimeenpanon väliin sijoittuva tapahtumaketju, jossa työryhmän tekemiä esityksiä tarkennettiin, vastustettiin, kannatettiin, hylättiin ja hyväksyttiin – on usein jäänyt avaamattomaksi mustaksi laatikoksi. Tätä suuntaa lähimmäksi ovat tulleet ne sosiaalipolitiikan tutkimukset, joissa on tutkittu päätöksentekosääntöjen vaikutusta uudistusten sisältöön. Tarkastelun kohteena ovat olleet luokkakoalitioiden rakentumista edistävät ja rajoittavat vaalilainsäädännöt (enemmistövaali *versus* suhteellinen vaalitapa) ja päätöksentekoa suuntaavat vetopisteet (esimerkiksi perustuslain tai vastaavan luomat vähemmistösuojat), jolloin päätöksenteon institutionaaliset rakenteet

luovat ns. vetopisteitä (ks. Bonoli 2001; ks. myös Kangas 2003). Aiheesta tehdyt prosessitutkimukset ovat säännön vahvistavia poikkeuksia.

Käytännössä jokainen yhteiskunnallinen uudistus muodostuu monivaiheisesta ja -polvisesta tapahtumaketjusta. Yksittäisten uudistusten sisäiset tapahtumaketjut ovat toki rakenteeltaan ja kestoaltaan erilaisia. Eräät perustuvat enemmän poliittiseen harkintaan kuin toiset, ja vastaavasti jotkut kestävät kuukausia, kun taas toisten kesto on pikemminkin vuosikymmeniä. Niistä voidaan kuitenkin löytää myös usein toistuvia säännönmukaisuuksia. Monesti ne alkavat ongelman tiedostamisella ja agendan asettamisella, jatkuvat työryhmän tai komitean perustamisella tai selvitysmiehen nimeämisellä. Työryhmä, komitea tai selvitysmies tuottaa raportin ja ehdotuksen uudistukseksi, joka rajaa jatkovalmistelun tiettyihin vaihtoehtoihin ja toiset vaihtoehdot tarkastelun ulkopuolelle. Sen jälkeen ryhmän ehdotukset etenevät – tai eivät etene – ehdotukset, rahoituskehykset ja vaikutusarvioinnin sisältäväksi hallituksen esitykseksi, eduskunnan valiokuntien kautta isossa salissa päätettäväksi ja lopulta toimeenpantaviksi. Lopputulos on yhteiskunnan institutionaalisessa rakenteessa tapahtunut muutos, jolla on erilaisia vaikutuksia ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymiseen. Prosessin lopuksi tehdyt uudistukset arvioidaan ja sen perusteella tehdään tarvittavat muutokset.

Tämänkaltaiseen vaihemalliin (*stages model*) perustuva politiikkaprosessi tai oppikirjamalli toteutuu edellä kuvatusti vain harvoin (ks. myös Sabatier 1999; Birkland 2005). Useimmiten politiikkaprosessissa on nopeiden ja hitaiden muutosten jaksoja, ja usein olosuhteet ja toimijat vaihtuvat useita kertoja prosessin kuluessa. Tyypillinen esimerkki tästä on eläkejärjestelmän uudistamiseen tähtäävä prosessi. Se alkoi tammikuussa 2009 pääministeri Matti Vanhasen ilmoituksella eläkeiän nostamisen tarpeellisuudesta. Sen jälkeen tuo sinänsä monella tapaa tarpeelliseksi katsottu eläkeiän nostamishanke on edennyt pysähdellen, yskähdellen ja välillä kiihtyen vaihteittain kohti huhtikuussa 2011 pidettyjä vaaleja, jonka jälkeen sovituissa hallitusohjelmassa asia siirrettiin edelleen valmisteltavaksi. Siinä on useita kilpailevia agendoja (työurien pidentäminen, eläkeiän nostaminen, julkisen talouden kestävyys takaan, uudelleenjako ja vakuuttaminen), toimintakenttiä (Eläkeneuvottelukunta ja valtioneuvosto) ja toimijoita (puolueet, työmarkkinaosapuolet ja hallitus) sekä myös riski siitä, että kentän ulkopuolelta tulee uusia aloitteita (esimerkiksi liittokohtaiset eläkejärjestelyt, jotka täydentäisivät vanhuusvuosien työeläkettä). Kaiken kaikkiaan eläkeiän nostamisprosessi ei ole juurikaan noudattanut vaihemallin idealisoitua kuvausta. Kuitenkin periaatteessa julkisen vallan toiminta perustuu tämänkaltaiseen politiikkaprosessin rationalisointiin.

Mielenkiintoinen kysymys on tietysti, miksi politiikkaprosessi on usein jäänyt avaamattomaksi mustaksi laatikoksi yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa – ja miksi historian tutkimuksessa ei katsota mustan laatikon ulkopuolelle. Ilmeinen selitys, jota on jo sivuttu tässä johdannossa, on institutionaalisen muu-

toksen tutkimuksessa korostunut pyrkimys yleistämiseen muuttujakeskeisellä tutkimusotteella. Institutionaalisen muutoksen tutkimuksen kentällä hallitsevasa asemassa pitkään ollut muuttujakeskeinen tutkimus selittää institutionaalisia muutoksia erilaisten voima- ja valtasuhteita selittävien suhdelukujen avulla. Suomessa teoreettisena lähtökohtana on usein ollut ns. rakennepoliittinen teoria, jonka mukaan luokkapohjaisesti organisoituneet toimijat keskittyvät rakenteellisesti määräytyneiden intressien ”rationaaliseen” toimeenpanoon (esim. Uusitalo 1985). Tavanomaista on tarkastella esimerkiksi vasemmiston, keskustan ja oikeiston voimasuhteita ja koalitioita, ja niiden avulla selittää havaittuja muutoksia. Tutkimus ei ole kiinnostunut niinkään siitä, mitä poliittisen prosessin alussa alun perin tavoiteltiin, vaan ratkaisevaa on lopputulosten selittäminen voimasuhteilla, resursseilla ja instituutioilla. Samalla se kiinnittää enemmän huomiota intressien organisoitumiseen suhteessa taustalla olevaan luokkarakenteeseen kuin intressiryhmien vuorovaikutukseen, neuvottelukykyyyn ja koordinaatioon.

Muuttujakeskeinen rakennepoliittinen tutkimus on ollut menestyksellistä, mitä tulee havaittujen ilmiöiden – institutionaalisten muutosten ja suhdelukujen – selittämiseen. Tutkimuksissa havaitaan yleensä varsin merkittäviä korrelaatioita puolueiden valtasuhteiden ja sosiaalipolitiikan tuotosten välillä. Hyvä esimerkki tästä on vuonna 2010 ilmestynyt tutkimus, joka käsittelee puolueiden voima- ja valtasuhteiden vaikutusta kansaneläkkeen tason kehitykseen erilaisissa taloudellisissa ja institutionaalisissa (suhteessa työeläkkeeseen ja keskipalkkaan) tilanteissa aikavälillä 1957–2010. Sen mukaan maalaisliito-keskustapuolueen valta-asema nostaa peruseläketurvaa ja vastaavasti vasemmiston voima ei sitä lisää. Lisäksi myönteinen taloudellinen kehitys parantaa kansaneläkettä ja kansan- ja työeläkkeen välillä on negatiivinen yhteys. (Haataja ym. 2010.)

Tulos on monella tapaa odotuksenmukainen. Palkansaajajärjestöjen voi ajatella edistävän ansioturvaa, kun taas maaseutua edustavat puolueet ovat enimmäkseen perusturvan kannalta. Tässä mielessä intressit ovat *eksogeenisia*. Maalaisliittolais-keskustalaisen politiikon olisi voinut 1970-luvulla koska tahansa herättää keskellä yötä, ja hän olisi tietänyt perusturvan edistämisen olevan sen hetkessä valtakonstellaatiossa hänen puolueensa rakennepoliittisten intressien mukaista. Kyse oli luokkapohjaisten intressien rationaalisesta edistämisestä. Näin on, koska maaseudun suhteellisen pienituloisen (veronalaisten, joskaan ei välttämättä todellisten tulojen suhteen arvioituna) maanviljelijä hyötyi suhteessa enemmän perusturvan korotuksista kuin ansioturvan kehittamisestä. Voidaan perustellusti ajatella, että uudistus on näiden kahden ryhmän voimasuhteiden välinen kompromissi.

Toisaalta muuttujakeskeinen tarkastelu on sikäli ongelmallista, että eturyhmien intressit eivät välttämättä ole etukäteen annettuja ja sellaisina politiikka-prosessiin nähden *eksogeenisia*. Tätä voi havainnollistaa pohtimalla työryhmien ja selvitysmiesten työtä. Rakenteellisten eli eksogeenisten intressien näkökul-

masta työryhmien ja selvitysmiesten tehtävä on lähinnä selvittää, mitkä ovat eri intressiryhmien sen hetkiset voimasuhteet, ja sen jälkeen toimeenpanna niiden mukaiset uudistukset. Mikäli tämä näkemys pitäisi paikkansa, selvitysmiehet ovat ylipalkattuja ja komitea- tai työryhmätyö enimmäkseen turhaa, koska prosessin lopputulos on jo etukäteen määräytynyt rakenteellisista intresseistä käsin taloudellisten ja institutionaalisten reunaehtojen puitteissa.

Endogeenisten intressien näkökulmasta työryhmien ja komiteoiden rooli on kuitenkin olennaisesti toinen. Voidaan ajatella, että intressit tarkentuvat ja muuttuvat politiikkaprosessin osana, jolloin ne ovat politiikkaprosessiin nähden endogeenisia ja muotoutuvat vaiheittain vasta politiikkaprosessin osana. Luokkapohjaiset perusintressit ovat toki olemassa (entiseen tapaan). Rakennepoliittisten tekijöiden vuoksi voidaan aina olettaa, että kokoomukselle veronkorotukset ovat ongelmallisia, keskusta edistää maataloustukia ja perusturvaa ja sosiaalidemokraattisen intressien mukaista on parantaa ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Nämä intressit ovat yksittäisiin politiikkaprosesseihin nähden eksogeenisiä. Intressiryhmien lopulliset kannat uudistusehdotukseen muodostuvat kuitenkin endogeenisesti tiedonkeräys-, tahdonmuodostus ja visiointi-, seurausten arviointi- sekä neuvottelu- ja kaupankäyntiprosesseista. Kuhunkin näistä liittyy merkittäviä kustannuksia, joita tarkastellaan seuraavassa vähän tarkemmin.

Tiedonkeräyskustannukset liittyvät uudistettavan asiakokonaisuuden senhetkisen tilan arviointiin. Usein on keskeistä, minkälaisen aineiston varassa päätöksentekoa aletaan valmistella. Huomattavalta osaltaan tästä aiheutuvat kustannukset on upotettu ”tilastojen yhteiskuntaan”, siis julkisen vallan ylläpitämään tilastointijärjestelmään. Tarkasteltavana olevan ilmiön – vaikkapa kannustinloukun tai työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen – eri ulottuvuuksia ei kuitenkaan ole samalla tarkkuudella kuvattu saatavissa olevissa tilastoissa. Materiaaliset tekijät näkyvät tilastoista olennaisesti paremmin kuin esimerkiksi työttömien tai äitien arvot ja tavoitteet. Tämän ohella havaintojen tulkinta kytkeytyy erilaisiin käyttäytymistä ja yhteiskuntaa koskeviin oletuksiin. Tilastojen ohella myös instituutioiden toimintaperiaatteiden opiskelu aiheuttaa kustannuksia. Usein tämä tapahtuu työssä oppimisen kautta (*learning by doing*). Useimmat intressiryhmien edustajat käyttävät vuosia tai vuosikymmeniä ennen kuin he kykenevät tulkitsemaan tilastotietoja, institutionaalisten rakenteiden kuvauksia ja muuta käytettävissä olevaa informaatiota perustellusti.

Tahdonmuodostus- ja visiointikustannukset aiheutuvat siitä, että eri intressiryhmät pyrkivät muodostamaan oman näkemyksensä siitä, mitä tuossa nimenomaisessa uudistusvaiheessa on heidän intressiensä mukaista, kun näitä intressejä arvioidaan suhteessa rakenteellisiin taustoihin ja hyvää yhteiskuntaa koskeviin näkemyksiin. Rakenteelliset taustaintressit ovat yleensä selkeitä, ja luettavissa esimerkiksi puolueiden tai etujärjestöjen asiakirjoista. Tältä osin eri politiikkasektoreiden intressien yhteensovittamisesta aiheutuu merkittäviä

kustannuksia puolueiden ja etujärjestöjen sisällä. Esimerkiksi maanviljelijöiden intressien mukaista on perinteisesti ollut sekä maataloustukien että perusturvaetuuksien korottaminen. Maanviljelijät joutuvat kuitenkin priorisoimaan niiden välillä, koska ne molemmat rahoitetaan valtion budjetista. Toiselta puolen visiointikustannukset liittyvät yrityksiin hahmottaa suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuteen ja tuleviin valtarakenteisiin vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi 1970-luvun alun sosialidemokraattien tai 1990-luvun loppupuolen vihreiden politiikkaa ei voi selittää ottamatta huomioon tämänkaltaista visionaarista ulottuvuutta.

Seurausvaikutuksen arvioinnista aiheutuvat kustannukset kytkeytyvät puolestaan uudistusten yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin. Nämä kustannukset jakautuvat siihen liittyviin oletettuihin kustannuksiin (”kuinka paljon maksaa?”), rahoitusrakenteiden selvittämiseen sekä ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymisen muutoksiin. Kokonaiskustannusten arviointiin on kehitetty erilaisia simulaatiomalleja, mutta edelleenkin keskeisiltä osin laskelmat perustuvat käyttäjämäärien muutosten arviointiin. (Tärkeä säännön vahvistava poikkeus on työeläkejärjestelmän uudistaminen, jossa vakuutusmatemaattiset laskelmamallit ovat keskeisessä asemassa). Rahoitusrakenteiden arviointi jakautuu uudistuksen välittömiin vaikutuksiin eri rahoittajatahoille ja erilaisten kerrannaisvaikutusten kartoittamiseen. Yksinkertaisimmillaan rahoittajatahoja on yksi, jolloin rahoittaja on käytännössä valtio. Vallitsevan suomalaisen hallintokäytännön mukaan ministerillä on koko lailla vapaat kädet oman hallintoalansa sisällä hänelle kohdennetun budjettikehyksen puitteissa. Tarvittaessa hän voi rahoittaa uudistukset hallinnonalan sisäisin siirtein (ks. Saarisen artikkeli tässä kokoelmassa). Useimmissa tapauksissa rahoitusvastuut laajentuvat kuitenkin kuntiin ja työnantajiin sekä useimmiten myös vakuutettuihin ja käyttäjiin, jolloin rahoitusrakenteiden uudistaminen on usein uudistuksen ehkä haasteellisin osa. Kaikki nämä kustannukset ovat erilaisia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, paikallisesti ja kansallisesti, ja usein myös elinkeinoelämän eri sektoreilla (vient- ja kotimarkkinateollisuus, teollisuus ja palvelut, nais- ja miesvaltaiset alat).

Edellä mainittujen kustannusten jälkeen seuraava olennainen osa prosessista ovat *neuvottelu- ja kaupankäyntikustannukset*. Jokainen uudistus muodostuu ehdotuspaketista, jonka eri osat tasapainotetaan suhteessa toisiinsa neuvotteluprosessissa kaikkia osapuolia tyydyttäväksi kompromissiksi (jolloin jäljelle jääneet erimielisyydet kirjataan eriäviksi mielipiteiksi tai tuodaan julki kriittisissä lausunnoissa). Eräät ehdotuksen osa-alueet kuuluvat yhteisymmärryksen piiriin, toiset ovat luonteeltaan periaatteellisia tai arvovaltakysymyksiä. Neuvotteluprosessissa yhteisymmärryksen piiriin kuuluvat asiat alipolitisoituvat, periaatteelliset kysymykset ylipolitisoituvat. Esimerkiksi sosiaaliturvan kokonaisuudistusta tavoitellut SATA-komitea (2007–2010) alipolitisoi takuueläkkeen, koska siitä oli keskeisten ministereiden välinen yhteisymmärrys ja sen rahoitus kanavoitui

valtiontalouden kautta. Toisaalta sama komitea ylipolitisoi ansiosidonnaisen työttömyysturvan organisointitavan (ns. pakollisen A-kassan) ja komitean agendaan kytkeytyneen työurien pidentämisen. Näistä edellinen kyseenalaisti ay-liikkeen aseman ansiosidonnaisen työttömyysturvan organisoijana ja jälkimmäinen sekoitti työmarkkinaosapuolten näkemystä heidän päätösvallassaan olevista sosiaalipolitiikan osakokonaisuuksista.

Edellä kuvatun ohella on syytä pitää mielessä, että institutionaalisten rakenteiden *perustaminen* on tapahtumaketjuna erilainen kuin jo olemassa olevien institutionaalisten rakenteiden vähittäinen *uudistaminen* (tai leikkaaminen). Suurin osa muuttujakeskeisestä sosiaalipolitiikan tutkimuksesta kohdentuu sosiaalipolitiikan päätöspäätösten uudistusten kauteen, jolloin huomattava osa menolisäyksistä aiheutui uudistuksista. Luokkapohjaisten intressien rooli oli selkeästi havaittavissa. Nyttemmin sosiaalipolitiikka on siirtynyt rakenteellisten menolisäysten aikakauteen, jossa valtaosa menolisäyksistä aiheutuu aikaisemmin, jopa vuosikymmeniä sitten tehtyjen päätösten toimeenpanosta. Tässä uudessa tilanteessa politiikkaprosessien sisällä tehtävä työ on muuttunut aikaisempaa keskeisemmäksi politiikan muutosta selittäväksi tekijäksi. Päätöksenteossa mukana olevat toimijat pyrkivät sovittamaan yhteen uudistuksia jo olemassa olevaan instituutioiden verkkoon niukan jakovaran puitteissa, uudistukset usein rahoitetaan muualta samalla sektorilla tehtävillä säästöillä (esim. Saarisen artikkeli tässä kokoelmassa).

Kansallinen malli ja politiikan polut

Edellä on tarkasteltu politiikkaprosesseja yksittäisten tapahtumaketjujen näkökulmasta. Kiinnostuksen kohteena on tällöin yksittäisen uudistuksen ”juoksuttaminen” instituutioiden ja resurssien asettamien rajoitteiden ja mahdollisuuksien lävitse. Yksinomaan mustan laatikon avaamiseen kohdentuva tarkastelu saattaa kuitenkin ylikorostaa politiikkaprosessien autonomisuutta tai riippumattomuutta kansallisen mallin muodostamasta institutionaalisesta rakenteesta ja sen muutoksesta. Vaikka tämä kansallisen mallin niin sanottuna adaptiivisuus eli mukautuvaisuus ei olekaan tämän kokoelman ytimessä (ks. Saari 2006b), sitä on perusteltua lyhyesti tarkastella tässä yhteydessä kokoelman asemoimiseksi osaksi kansallisen mallin uudistamista.

Kansallinen malli muodostuu valtion sisäisistä rakenteista ja instituutioista. Eri tutkimussuuntauksissa painotetaan eri näkökulmia. Kapitalismin muunnelmia (*the varieties of capitalism*) korostavassa lähestymistavassa tarkastelun ytimessä ovat elinkeinoelämän rakenteet ja toiminta. Tässä tapauksessa kansalliset mallit rakentuvat tuotannon ja elinkeinojen ympärille. Niissä tapahtuvat muutokset

heijastuvat vaihteittain muiden institutionaalisen rakenteiden, mukaan luettuna hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden organisointiperiaatteiden, muutoksiin. (Hall ja Thelen 2009.) Hyvinvointikapitalismin maailmojen (*the three worlds of welfare capitalism*) tutkimuksessa pohditaan puolestaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutosta kansallisten mallien osana. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat luokkakoalitiot. (Esping-Andersen 1990.) Kapitalismin moninaisuuden (*the diversity of capitalism*) tutkimuksessa pohditaan puolestaan eri sektoreiden toisiaan ehdollistavaa vaikutusta. Aikaisemmin näissä malleissa oli tavanomaista käsitellä valtioita suljettuina kansallisvaltioina. Tällöin kiinnostuksen kohteena olivat kysymykset, kuten miten malli sopeutui erilaisiin sisäisiin ja ulkoisiin ”paineisiin”. Nyttemmin niitä lähestytään useimmiten avoimina järjestelminä, jolloin erityisen kiinnostuksen kohteena ovat niiden väliset suhteet (esimerkiksi osana Euroopan integraatioprosessia). (Amable ja Palombarini 2009.)

Käsillä olevassa kokoelmassa tarkastellaan suomalaisen hyvinvointivaltion uudistamista 2000-luvulla (siltä osin kuin tapahtumaketjut ulottuvat aikaisemmille vuosikymmenille, myös niiden aikaisemmat vaiheet on otettu soveltuvin osin tarkastelun kohteeksi). Samalla on kuitenkin selvää, että nämä sosiaalipolitiikan uudistukset ovat osa Suomen mallin institutionaalista uudistamista. Keskeinen kysymys onkin, missä määrin julkisen vallan harjoittama keskitetty ohjaus on muokannut nyt tarkasteltavia uudistuksia. Keskeisessä asemassa tässä sektorirajat ylittävän ulkopuolisen ohjauksen vahvistumisessa ovat olleet erilaiset valtioneuvoston strategia-asiakirjat, Valtioneuvoston kanslian (VNK) selvitykset (kuten ikääntymisselvitys), työmarkkinaosapuolten ja hallituksen laajapohjaiset työryhmät sekä eurooppalaisen yhteistyön seurauksena muodostuvat eurooppalaiset suuntaviivat ja strategiat ja niiden kansalliset toimeenpanoraportit. Näiden yksityiskohtaisempi tarkastelu ei kuitenkaan mahdu käsillä olevaan kokoelmaan (ks. Saari 2006b).

Teoksen rakenne

Politiikkaprosessien tutkiminen on tutkimusekonomisesti varsin työlästä (muut-tujakeskeiseen tutkimusotteeseen verrattuna). Tutkija tarvitsee tutkimustaan varten runsaasti tapahtumien keskinäisiä suhteita valottavaa informaatiota, jonka kerääminen on varsin aikaa vievää. Välttämättä tutkija ei myöskään ole tervetullut avaamaan sellaisia tapahtumia, joihin sisältyy luottamuksellista tietoa – tai voimakasta vallankäyttöä ja pragmaattista kaupankäyntiä. Kentälle pääseminen voi edellyttää luottamuksellisten suhteiden luomista tutkijan ja usein yhteiskunnan eri sektorilla johtavassa asemassa olevien informanttien välille. Voidaan myös ajatella, että näiden prosessien tutkimus ei ole vaivan arvoista,

sillä ne eivät tuota olennaista lisäarvoa vakiintuneisiin tutkimusmenetelmiin verrattuna. Poliittikkaprosessit eivät siis ole tässä mielessä mielenkiintoisia. Tämä argumentti ei kuitenkaan ole enää perusteltavissa, jos tämän kokoelman artikkeleihin on uskominen.

Teoksen avaa **Jarkko Tirronen**, joka kartoittaa politiikan polkuja koskevia teoreettisia keskusteluja. Artikkelin luo pohjaa seuraavissa artikkeleissa käytäville keskusteluille. Erityistä huomiota hän kiinnittää tapahtumaketjujen mallintamiseen, polkuriippuvuuksien synnyn selittämiseen ja politiikka-agendojen luomiseen. **Tapio Bergholm** tarkastelee artikkelissaan tulopoliitiikan loppua. Hän kiinnittää erityistä huomiota siihen, että suomalaista tulopoliittikkaa voitiin harjoittaa varsin pitkälle 2000-luvulle, vaikka samankaltaisista toimintamalleista oli useimmissa muissa maissa luovuttu. Selitystä hän hakee Euroopan unionin jäsenyyden ja talous- ja rahaliittoa (EMU) koskevan sopimuksen asettamista haasteista ja valtion aktiivisesta osallistumisesta veropoliitikalla. Lopulta kuitenkin tietoteknologiaellisuuden kansainvälistyminen irrottaa sen kansallisesta järjestelmästä.

Juho Saari tarkastelee artikkelissaan *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* sosiaaliturvan uudistamisprosessia pääministeri Matti Vanhasen (2007–2011) toisen hallituksen (mukaan luettuna Mari Kiviniemen pääministeriaika 6/2010–3/2011) aikana. Tarkastelu perustuu tapahtumarakenneanalyysiin (*event structure analysis*), joka on 1980-luvulla kehitetty tuotantofunktioihin perustuva analyysiohjelma. Saaren tavoite on havainnollistaa, kuinka sosiaaliturvan kokonaisuudistus rakentui tiettyjen reunaehtojen puitteissa ja miten eri tekijät kytkeytyivät toisiinsa. Tarkasteltavana ovat poliittikkaprosessit liittyvät SATA-komiteaan, tammi-helmikuussa 2009 tehtyihin elvytyspäätöksiin ja työurien pidentämishankkeisiin.

Mikko Niemelä tutkii artikkelissaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras) eri vaiheita. Hän kiinnittää huomiota siihen, kuinka Paras-hanke nousi politiikan agendalle hallitusohjelman ohitse, kuinka sen vaiheittainen toimeenpano jakoi valtaa uudestaan suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Artikkelin kuvaus siitä, miten toimintaympäristön muutos – tässä tapauksessa kuntatalouden tilanne ja väestön ikääntyminen mahdollistavat varsin mittavat rakenteelliset uudistukset vastuuttamalla kunnat omaehtoiseen muutokseen tiettyjen reunaehtojen puitteissa. Samalla se osoittaa, että uudistaminen on toistaiseksi rajoittunut kuntarakenteeseen palvelurakenteen muutoksen ollessa varsin vähäistä.

Arttu Saarinen havainnoi suomalaisen lääkepolitiikan muutoksia 2000-luvulla. Hänen mielenkiintonsa kohteena on erityisesti kysymys, miten geneerinen substituoitu ja lääkkeiden viitehintajärjestelmä otettiin käyttöön Suomessa. Artikkelin on hyvä esimerkki siitä, miten mahdollottomasta tehtiin vaiheittain mahdollinen voimakkaiden intressiristiriitojen repimässä kentässä. Avaintermi

on vähittäinen pehmentäminen. Samalla artikkeli kuvaa sitä, kuinka tilanteeseen sidotut tekijät olennaisesti vaikuttivat lopputulokseen.

Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen tarkastelevat artikkelissaan suomalaisen sosiaalipolitiikan ikuisuuskysymystä, eli toimeentulotuen perusosan maksatuksen siirtämistä Kelalle. Artikkelissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti, kuinka toimeentulotuen siirtoa Kelaan on toistuvasti kokeiltu tulosten ollessa varsin myönteisiä, mutta viime kädessä siirto on kaatunut poliittisen vastustukseen. Hakiessaan selitystä tälle vastustukselle he analysoivat siirtoa puoltavia ja vastustavia politiikkakehyksiä. Tämän ohella he tarkastelevat kansalaisten näkemyksiä toimeentulotuen Kela-siirrosta. Kaiken kaikkiaan Kela-siirto on hyvä esimerkki kansalaisten kannalta ilmeisen perustellusta uudistuksesta, jonka intressiryhmien väliset vakiintuneet asemat ovat ainakin toistaiseksi estäneet.

Susan Kuivalainen analysoi työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvää politiikkaprosessia, jonka tavoitteena oli edistää sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla perhevapaata koskevilla uudistuksilla. Tärkeä osa politiikkapakettia oli rahoitusrakenteiden uudistaminen. Tuossa uudistusprosessissa on useita eri vaiheita, jotka osoittavat sekä kompromissien tekemisen vaikeuden että mahdollisuudet instituutioiden ja valtasuhteiden asettamissa rajoissa.

Minna Ylikännö tarkastelee vuoden 2006 työmarkkinatuki-uudistusta. Uudistus saattoi loppuun uudistusaallon, joka alkoi vuonna 1993 työmarkkinatuen perustamisesta. Tavoitteena oli samanaikaisesti kiristää tuen saannin ehtoja ja lisätä työmarkkinatukea saavien aktivointia. Ylikännö tarkastelee yksityiskohtaisesti, miten politiikan rintamalinjat muodostuivat uudistuksen ympärille. Muutosta hän tulkitsee A. J. Greimasin kehittämän ja retoriikan merkitystä korostavan aktanttimallin avulla, joka on potentiaalisesti tärkeä lisä politiikkaprosessien tutkimukseen.

Timo Hakala ja Jonna Weckström selvittävät artikkelissaan palvelusetelin juurtumista suomalaiseen palvelujärjestelmään. Kyseessä on uudistus, joka on juurtunut Suomeen vaiheittain ja jossa kansainväliset vaikutteet ovat olleet keskeisiä. Prosessista voidaan nimetä useita käännekohtia alkaen kokeilusta ja jatkuen kahteen lakiuudistukseen. Keskeisenä haasteena on ollut sen asemoiminen osaksi suomalaista palvelujärjestelmää, jossa tuottajat ja tilaajat ovat toistaiseksi olleet avainasemassa. Palveluseteli vahvistaa palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyttä sallimalla asiakkaan tai potilaan tehdä omia valintojaan palvelujen tuottajasta.

Kauri Lindström, Pekka Räsänen, Atte Oksanen ja Johanna Nurmi tarkastelevat Jokelan ja Kauhajoen kouluampumisten aiheuttamia politiikkaprosesseja. Heidän tarkastelunsa osoittaa, kuinka Jokelan kouluampuminen määriteltiin yksittäistapauksiksi, mutta Kauhajoen tapauksen jälkeen tilanne muuttui ratkaisevasti. Välittömästi sen jälkeen syntyivät voimakkaat poliittiset paineet ”tehdä jotakin”. Kuitenkin poliittisen prosessin edetessä alkuvaiheessa

marginaalisessa asemassa olleet ampumaharrastuksen puoltajien argumentit alkoivat saada aikaisempaa suuremman painoarvon. Kaiken kaikkiaan artikkeli on hyvä esimerkki siitä, miten politiikkaprosessissa on voimakasta polkuriippuvuutta myös tämänkaltaisten tragedioiden yhteydessä.

Johanna Järvinen-Tassopoulos analysoi suomalaisen rahapelijärjestelmän uudistamista EU-jäsenyyden ja elinkeinointressien nousun myötä. Hän kuvaa, kuinka eräiden jäsenvaltioiden ja osin myös komission pyrkimykset rahapeli-monopoliin purkamiseen ovat vaikuttaneet suomalaisten rahapeli-monopoliin toimintaperiaatteisiin. Niiden lainsäädäntö on uudistettu vaiheittain vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Keskeinen haaste on pelituottoja koskevien vaatimusten yhteensovittaminen peliongelmien hillinnän kanssa. Näiden kahden välisen tasapainon valvonta on viime kädessä Euroopan yhteisöjen (vuodesta 2010 unionin) tuomioistuimen käsissä.

Kokoelman lopuksi **Juho Saari** kokoaa yhteen teoksen tulokset ja analysoi avoimeksi jääviä kysymyksiä. Keskeisiä uusia teemoja ovat tietoperustaisen päätöksenteon mahdollisuudet ja julkisen vallan toimintakykyyn vaikuttavat tekijät. Julkisen vallan toiminnan laatu – hallinnon tehokkuus ja toiminnan vaikuttavuus – ovat olleet viime vuosina kasvavan mielenkiinnon kohteena. Keskeinen kysymys onkin, miten julkinen valta voi tehostaa tietoperustaista päätöksentekoa ja pienten askelten politiikan vaikuttavuutta politiikkaprosesseja kehittämällä, samalla kun Euroopan unionin vaikutus harjoitettuun yhteiskuntapolitiikkaan on vahvistunut. Näitä teemoja peilataan kesäkuussa 2011 valmistunutta hallitusohjelmaa vasten.

Kokonaisuutena kokoelma tarjoaa lukuisia näkökulmia politiikkaprosessien tutkimukseen ja niiden merkityksen analysointiin. Kuten aina, kaikkia tarpeellisia näkökulmia ei ole riittävästi katettu ja eräät mielenkiintoiset teoreettiset avaukset ovat jääneet turhan vähälle huomiolle. Näitä ovat muun muassa edellä lyhyesti sivuttu sosiaalipolitiikan uudistaminen kansallisen mallin osana ja ministeriöiden välisen yhteistyön ja kilpailun vaikutus sosiaalipolitiikan sisältöön ja tavoitteenasetteluun. Kuitenkin jo nykymuodossaan käsityksemme mukaan teos täyttää paikkansa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksen tutkimuksessa tuomalla esiin politiikkaprosessin merkityksen hyvinvointivaltioiden uudistamisessa.

Lähteet

Amable B, Palombarini S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review* 2009; 7 (1): 123–143.

Béland D, Cox RH, toim. Ideas and politics in social science research. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Birkland TA. An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making. Armonk, NY: Sharpe, 2005.

Bergholm T, Saari J. Tapahtumaketju ja solmukohdat. Heikki Waris ja ammattiyhdistysliikkeen eheytyminen 1964–1966. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010; 74 (1): 3–18.

Bonoli G. Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaption. Julkaisussa: Pierson P, toim. The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 2001: 238–264.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.

Haataja A, Honkanen P, Kangas O. Poliitiikka ja perusturva. Hallituksen voimasuhteet ja kansaneläkkeen määrällinen kehittäminen 1957–2010. Julkaisussa: Taimio H, toim. Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Helsinki: Työväen Sivistysliitto, 2010: 56–71.

Hall PA, Thelen K. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review* 2009; 7 (1): 7–34.

Hakola-Uusitalo T, Honkanen P, Jäntti M, Mattsson A, Pirttilä J, Tuovinen M. Miten työntekeä saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 235, 2007.

Hirschman AO. A propensity to self-subversion. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Kangas O. Instituutiot ja ajoitus: lainsäädäntötavan vaikutus sosiaalivakuutuksen ajoitukseen. Julkaisussa: Saari J, toim. Instituutiot ja sosiaalipoliitiikka. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2003: 93–111.

Kingdon JW. Agendas, alternatives, and public policies. New York, NY: HarperCollins, 1995.

March JG. A primer on decision making. How decisions happen. New York, NY: Free Press, 1994.

Niemelä H. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muodostuminen. Helsinki: Kela, 1988.

North DC. Understanding the process of economic change. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

Pierson P, toim. The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Pierson P. Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Saari J. Reforming social policy. A study on institutional change in Finland during the 1990s. Turku: Department of Social Policy, 2001.

Saari J, toim. Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus, 2006a.

Saari J, toim. Suomen malli. Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006b.

Saari J. Musta laatikko. Rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion muutoksessa. Helsinki: Minerva, 2009: 365–401.

Saari J. Suomalainen konsensus. Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana. Yhteiskuntapolitiikka 2010; 75 (5): 469–487.

Sabatier PA, toim. Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview, 1999.

24 Schmidt V. Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourses. Annual Review of Sociology 2008; 34: 303–326.

Swedberg P. Can there be a sociological concept of interest? Theory and Society 2005; 34 (4): 359–390.

Uusitalo H. Luokkarakenne ja intressien organisoituminen. Sosiologia 1985; 12 (2): 165–176.

Jarkko Tirronen

Politiikkaprosessin sisällä

Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tavoite on yhteiskunnan muutoksen kuvaaminen ja analyysi. Yhteiskunnan muutos on monimutkainen, tiiviistä tapahtumaketjuista muodostuva prosessi, joka konkretisoituu vähitellen ja vaihteittain. Muutosta rytmittävät tasapainotilojen väliset, varsin voimakkaat muutosjaksot ja niihin sisältyvät käännekohdat ja valintatilanteet. Voimakasta muutosjaksoa edeltää muutoksen vähittäinen rakentuminen, uudenlainen tapa ajatella ja tehdä asioita tai jokin poliittisesta ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta merkittävä mullistus, joka edellyttää nopeita toimenpiteitä. Jälkimmäisenä voidaan pitää esimerkiksi erilaisia nopeasti ajankohtaistuvia, mutta toisaalta jo pidempään kehittyneitä tekijöitä, kuten talouden taantumaa, työelämän rakennemuutosta, henkilökohtaista kriisiä, työorganisaation ilmapiiriä tai luonnonkatastrofia.

Tämänkaltaiset käännekohdat tai murrokset vauhdittavat uudistusten etenemistä ja edistävät uusien näkökulmien esiintuloa. Murrokset ovat luovia kehitysvaiheita, joiden aikana etsitään uusia toimintamalleja ja -tapoja. Näiden nopeasti esiin tulevien mutta hitaasti ja piilossa kypsyneiden tekijöiden tunnistaminen on yhteiskunnallisen muutoksen tunnistamisessa olennaista. Yhteiskunnallinen muutosprosessi kypsyy hitaasti, ja sen syntyminen ja kehittymisen ymmärtäminen on analyysin näkökulmasta tärkeää. Muutoksen aikana voidaan hahmottaa, miksi muutoksella on tapana kasautua lyhyisiin muutosjaksoihin. Muutosprosessien realisoituminen ja esiintulo eräällä tavalla odottavat oikeita olosuhteita ja oikeaa aikaa. Tämä edellyttää näkökulman ja katseen suuntaamista ”merkityksellisiin” tekijöihin ja tapahtumiin.

Prosessien tutkimuksessa keskeisessä asemassa on tapahtumakeskeinen tutkimus. Siinä mielenkiinto kohdistetaan tapahtumiin, sosiaalisten prosessien rakentumiseen, toimijoihin sekä ajalliseen toimintaympäristöön. Politiikkaprosessien tutkiminen ei ole historiallisesti tarkasteltuna uusi asia, ja sitä on sovellettu muutosprosessin kuvaamisessa ja analysoinnissa 1970–1980-luvuilla. Nytemmin tämä tarkastelutapa on yleistymässä hyvinvointivaltion ja yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa ja nousemassa perinteisen rakenne- ja järjestelmäkeskeisen vertailevan tutkimusotteen rinnalle (esim. Abbott 1992 ja 1995; Tilly 2002; Clemens 2007). Politiikkaprosessien tutkimuksessa keskeistä on keskipisteen kohdentaminen

muutosprosessin rakentumiseen ja tapahtumien historialliseen rakenteeseen. Tapahtumaketjuanalyysissä muutosta selitetään tapahtumien ajoituksella, tapahtumien välisillä yhteyksillä ja järjestyksellä. (Esim. Box-Steffensmeier ja Jones 1997; Tilly 2002; Clemens 2007; Griffin 2007.) Menetelmällisesti tapahtumaketjuja voidaan analysoida tilastollisesti tapahtumien historiallisena analyysinä (*event history analysis*) ja laadullisesti tapahtumien rakenteellisena analyysinä (*event-structure analysis*) (esim. Yamaguchi 1987; Olzak 1989; Abbott 1992; Allison 2004; Griffin 2007).

Tämän artikkelin tavoitteena on vastata kysymykseen, miten politiikkaprosesseja ja muutoksen polkuja on hahmotettu eri teoreettisissa lähestymistavoissa ja miten niiden avulla voidaan selittää politiikan, yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion muutosta. Aluksi käyn läpi yleisesti politiikkaprosessien dynamiikkaa ja näihin sisältyviä tapahtumaketjuja. Tässä osoitan, mitkä tekijät ovat keskeisiä tapahtumaketjujen analyysissä. Tämän jälkeen kuvaan polkuriippuvuuden, agendan asettamisen ja innovaation leviämisen lähestymistapojen avulla, miten politiikkaprosesseja voidaan analysoida. Lopuksi esitän synteisin muutosprosessien tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä.

Politiikkaprosessin dynamiikka ja tapahtumaketjut

Politiikkaprosessin tutkimisessa ja analysoinnissa keskeistä on politiikkaprosessin avaaminen ja muutosprosessin dynamiikan jäsentely. Tavoite on tutkia politiikan prosessoitumista politiikkaprosessin sisällä (ks. kuvio 1, s. 29) jonkin ajanjakson aikana. Tästä näkökulmasta politiikkaprosessin muotoutumista voidaan arvioida ainakin kahdella toisiaan täydentävällä tavalla. Ensinnäkin prosessia voidaan arvioida perusmallissa lineaarisesti kehittyvänä prosessina ja toiseksi tapahtumaketju-ulottuvuuden kautta moniulotteisesti etenevänä prosessina (vrt. Abbott 1995, 103). Tavoite on arvioida, miten tasapainotilasta päädyttiin uudelleen tasapainotilaan ja mitä tämän prosessin aikana tosiasiaassa tapahtui.

Politiikkaprosessin arvioinnissa on tärkeää tunnistaa prosessin rakenne ja hahmottaa, mitä muutosprosessissa tapahtuu. Tapahtumilla, niiden välisillä sidoksilla ja järjestyksellä on keskeinen merkitys tapahtumaperustaisessa tutkimusotteessa. Tässä kiinnostavaa on se, mitkä tekijät vaikuttavat tapahtumien esiintuloon, mitkä tekijät yhdistävät tapahtumia ja mikä on sosiaalis-organisatorisen toimintaympäristön osuus tapahtumasarjan etenemisessä. Tärkeää on avata politiikkaprosessia siten, että voimme havaita politiikkaprosessin sisällä olevien tiheiden tapahtumasarjojen välisiä leikkaus- ja kiinnityspisteitä sekä kehityksen kannalta keskeisiä muutostilanteita. Kysymyksessä on politiikkaprosessin piilevien rakenteiden tunnistaminen ja avaaminen: mitkä tekijät, ketkä, miten, missä, milloin ja miksi vaikuttavat prosessin etenemiseen?

Tätä kautta voidaan muodostaa kokonaiskuva politiikkaprosessin dynamiikasta. Tässä voidaan käyttää apuna esimerkiksi prosessikeskeistä tutkimusta ja muutospolkujen tunnistamista. Prosessikeskeisessä tutkimusotteesta voidaan hyödyntää esimerkiksi osallistuvaa tutkimusta (*engaged scholarship*), jossa politiikkaprosessia avataan toimijakeskeisesti. Tässä mallissa tunnistetaan ja analysoidaan ensin politiikkaprosessiin sisältyvät prosessit ja polut. Sen jälkeen avataan prosessia toimijakeskeisesti yhdessä politiikkaprosessiin osallistuneiden toimijoiden kanssa. Tavoitteena on hahmottaa varianssin sijasta ensisijaisesti prosessia. (Van de Ven 2007; Van de Ven ym. 2008.)

Tapahtumaketju muodostuu toisiinsa kiinnittyneistä, ajallisesti peräkkäisistä tapahtumista. Tapahtumaketjussa voi olla lisäksi piileviä tai näkymättömiä tekijöitä, joiden merkitys muutoksen prosessoitumisessa on ratkaiseva. Prosessit ovat yleensä monimutkaisia. Tapahtumaketjun yksittäiset tapahtumat sisältävät itsessään toisiinsa sitoutuneita ”alatahtumia” (ks. kuvio 2).

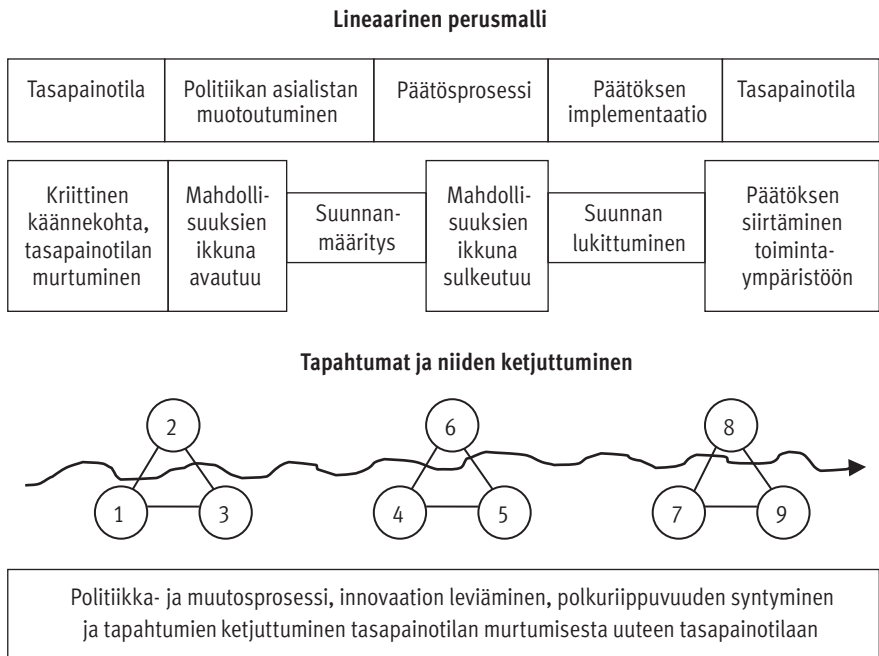
Tapahtumaketjun analyysissä keskeistä on

- 1) tunnistaa muutosprosessi, tapahtumaketju ja näkymättömät tekijät
- 2) avata ketjun yksittäiset tapahtumat ja tunnistaa tapahtumien sisäiset ”alatahtumat”
- 3) tunnistaa tapahtumaketjusta käännetilanteet ja solmukohdat
- 4) tunnistaa rinnakkaiset tapahtumaketjut
- 5) tunnistaa mahdolliset vaihtoehtoiset polut
- 6) tunnistaa tapahtumaketjujen mahdollinen integroituminen tai eriytyminen.

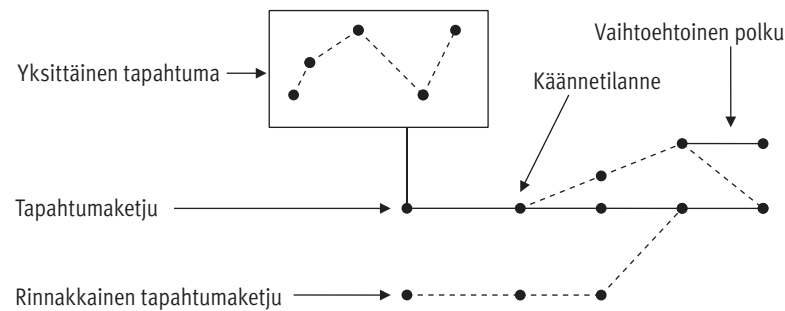
Peruslähtökohtana tapahtumaketjujen analyysissä on muutuskertomuksen havaitseminen sekä tapahtumien ketjuttumisen ja niiden välisten siteiden selvittäminen (Haydu 1998). Politiikkaprosessin historiallisessa analyysissä on tärkeää tunnistaa tapahtumien ja niiden muodostamien ketjujen aika- ja paikkasidonaisuus. Politiikkaprosessit toteutuvat eri tavalla eri yhteydessä. Sellaiset mekanismit, jotka tuottavat keskenään samantyyppisiä seurauksia, voivat tuottaa samalla rinnakkaisia vaikutuksia, jotka ovat itsessään tapahtuma- ja paikkasidonaisia. Tapahtumien analyysissä aika, paikka ja järjestys vaikuttavat prosessien avautumiseen. (Tilly 1995 ja 2002.)

Politiikkaprosessin tutkimuksessa voidaan käyttää monia vaihtoehtoisia teoreettisia lähestymistapoja tai viitekehyksiä (ks. esim. Clemens 2007; Sabatier 2007). Kiinnostavan näkökulman tässä avaa eri teorioiden yhdistäminen politiikkaprosessin havainnoinnissa. Tässä artikkelissa näkökulmiksi on valittu polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaation leviäminen. Nämä muodostavat yhdessä politiikkaprosessin analyysin kannalta yhtenäisen kokonaisuuden.

Kuvio 1. Poliittikkaprosessin dynamiikka.



Kuvio 2. Tapahtumaketjuanalyysi.



Polkuriippuvuuden muodostuminen

Politiikkaprosessin *vakiintumista* ja historiallista kehitystä jollain aikavälillä voidaan selittää polkuriippuvuuden käsitteellä. Polkuriippuvuuden lähtökohta liittyy muutoksen rakenteistumisen ja prosessoitumisen analyysiin. Polkuriippuvuudessa keskeistä on muutoksen asteittaisuuden ja lukittumisen selittäminen. (Mahoney 2000 ja 2004; Pierson 2000 ja 2004; Mahoney ja Rueschemeyer 2003.) Polkuriippuvuusanalyysissä tärkeää on erottaa se käännekohta, jonka jälkeen muutos lukittuu, ja tunnistaa ne mekanismit, jotka edistävät lukittumista.

Polkuriippuvuuden käsite juontuu taloustieteisiin, talousmuutosten kuvaimiseen ja teknologian kehityskaarien vakiintumisen selittämiseen (David 1985; Crouch ja Farrel 2002; Ebbinghaus 2005; Djelic ja Quack 2007). Taloustieteissä polkuriippuvuuden käsitteellä viitataan siihen, miten tietyt tekniikat saavuttavat kilpailuedun suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Tekniikan lukittumisen jälkeen sillä on taipumus vahvistua itsestään. Ihmiset oppivat sen käytön, yritykset investoivat siihen ja tekniikkaan kehitetään yhdenmukaisia sovelluksia ja tuotteita. Samalla sen korvaaminen vaihtoehtoisella tekniikalla on vaikeaa. (Thelen 2003, 219.)

Klassinen esimerkki polkuriippuvuudesta on QWERTY-näppäimistön kehitys ja vakiintuminen yleiseksi näppäimistöstandardiksi. Näppäimistö kehitettiin alun perin mekaanisen kirjoituskoneen lyöntiongelmien ratkaisemiseksi. Aakosten sijoittamisella pyrittiin hidastamaan ja optimoimaan kirjoitusprosessia siten, että mekaaniset näppäimet eivät lukittuisi toisiinsa. Tekniikka levisi nopeasti kirjoituskoneiden yleisstandardiksi, ja sen asemaa eivät kirjoituskoneiden tekninen kehitys tai optimaalisemmin rakennetut näppäimistöt (esimerkiksi Dvorak-näppäimistö) ole pystyneet murtamaan edes tietotekniikan aikakaudella. (Rogers 2003, 8–11; Ebbinghaus 2005, 7–8.) Toisaalta kosketusnäyttöllisten tietotekniikkaratkaisujen kehittyminen voi nopeasti vaikuttaa QWERTY-näppäimistön asemaan ja murtaa tähän sisältyvän polkuriippuvuuden.

Polkuriippuvuudessa keskeistä on se, ettei innovaatio välttämättä leviä, vaikka se olisi teknisesti huomattavasti edeltäjänsä parempi (Rogers, 2003, 11), jos siihen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset ehdot eivät ole riittäviä. Murroksen syntyminen edellyttää yleensä merkittävää kriisiä, umpikujaa tai käännettä. Polkuriippuvuuden perusajatuksen mukaan tapahtumaketjun myöhemmät tapahtumat ovat riippuvaisia aiemmista tapahtumista (Ebbinghaus 2005). Polkuriippuvuuden muotoutumisessa ja suunnan vaihdoksissa keskeisiä ovat kriittiset tapahtumat. Ne voivat käynnistää laajemman politiikkaprosessin, joka tähtää esimerkiksi uuden poliittisen agendan muodostamiseen. Polkuriippuvuudessa ollaan kiinnostuneita harvinaisten tai kriittisten hetkien, muutoksen prosessoitumisen sekä tapahtumien ketjuttumisen ja niiden järjestyksen selvittämisestä. Muutosprosessin laukaisevat hetket ovat tilanteita, joiden

aikana prosessin tavoitteet ja yksityiskohdat muotoutuvat nopeasti ja olennaisella tavalla. Nämä ovat päätöksentekotilanteita, joiden perusteella prosessi syvenyy ja vahvistuu. (Mahoney 2000.) Polkuriippuvuudessa keskitytään tavanomaisesti selvittämään juuri niitä mekanismeja, jotka liittyvät jatkuvuuteen ja joiden avulla kehitys ankkuroidaan ja vakiinnutetaan (Djelic ja Quack 2007). Polkuriippuvuuden syntymisen kynnystasot vaihtelevat tilannekohtaisesti.

31

Polkuriippuvuus liittyy jaksoittaisen tasapainon (*punctuated equilibrium*) teoriaan. Sen mukaan yhteiskunnallinen tai poliittinen muutos toteutuu ajallisesti varsin lyhyiden mutta voimakkaiden muutosjaksojen ja tasaisen muutoksen välisenä vuorotteluna. Mallissa hahmotetaan sekä muutos että pysyvyys. (Baumgartner ym. 2006, 962; True ym. 2007, 155; Saari 2009, 383.) Murrosvaiheet ovat prosessin etenemisen näkökulmasta tärkeitä, koska niiden aikana tehdyt rakenteelliset, sosiaaliset ja taloudelliset valinnat ohjaavat prosessin suuntaa. Kriittiseen käännekohtaan liittyy interventio, joka vaikuttaa prosessin etenemistä rajaavaan päätöksentekoon. (Pierson 2004, 134–135.)

Muutosprosessien yhteydessä prosessin edistyminen on dynaamista ja keskeiset uudistukset tapahtuvat lyhyiden murrosvaiheiden aikana. Jaksoittaisen tasapainon teoriaan tarjoaa sopivan esimerkin Joensuun ja Kuopion yliopistojen yhdistyminen Itä-Suomen yliopistoksi. Uuden yliopiston rakentaminen tapahtui neljässä laajassa murrosvaiheessa (hanke-esitys, suunnitteluvaihe, projektivaihe ja toteuttamisvaihe), joita jaksottivat tasaisemmat valmistelu- ja suunnitteluvaiheet. Murrosvaiheissa määritettiin prosessiin suuntaan vaikuttavia taloudellisia ja rakenteellisia valintoja. (Tirronen 2011.)

Polun valinta ohjaa muutoksen suuntaa niin vahvasti, että sen muuttaminen prosessin myöhemmässä vaiheessa on vaikeampaa. Polun valinta vahvistaa polun suuntaa ja sitovuutta. Keskeisessä asemassa ovat alkuvaiheen kriittiset käännekohtat, jotka ohjaavat myöhempää kehitystä. Alkuvaiheessa on monia vaihtoehtoisia polkuja prosessin etenemiselle. Kun polku on valittu, jatkuvat muutos ja liike, kunnes tavoitteet ovat saavutettu. (Pierson 2000 ja 2004; Ebbinghaus 2005.) Polun valinta voi olla sattumanvaraista, mutta se vaikuttaa olennaisesti myöhempään kehitykseen. Tässä korostuu ensimmäisen liikkeen tekijän etu (*first mover advantage*). (Djelic ja Quack 2007.) Itseään vahvistava polkuriippuvuusmalli on suljetun järjestelmän malli, jonka avulla kuvataan ensisijaisesti pysyvyyden muodostumista ja siihen vaikuttavia tekijöitä (vrt. Ebbinghaus 2005). Tässä suhteessa polkuriippuvuuden suoralla soveltamisella sosiaalis-poliittiseen yhteyteen on pikemminkin kuvaileva kuin selittävä merkitys.

Polun murtaminen ja suunnanvaihto

32

Polkuriippuvuuteen kohdistetun kritiikin mukaan sen avulla ei pystytty riittävän tarkasti selittämään, mitkä tekijät käynnistävät muutosprosessin tai miten muutos prosessoituu (esim. Witt 1997; Deeg 2001; Béland 2005; Peters ym. 2005). Polkuriippuvuusteorian avulla on vaikea selittää monimuotoisia sosiaalisia muutosprosesseja ja näiden dynaamista muutosta ja kehitystä. Deterministisessä polkuriippuvuusteoriassa suljetaan analyysin ulkopuolelle lisäksi yksittäiset toimijat ja sosiaalinen konteksti. Muutosprosessin dynaamisuuden havaitsemiseksi on tärkeää, että analyysissä otetaan huomioon muutoksen niveltyminen laajempaan sosiaaliseen, taloudelliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön. Polkuriippuvuusteoriassa kiinnitetään yleensä liian suuri huomio polun lukitumiseen liittyviin tekijöihin. Toisaalta on tärkeää havainnoida, missä vaiheessa saavutetaan polun vahventumisen tai innovaation leviämisen näkökulmasta kriittinen käyttäjämassa.

Polkuriippuvuusteoria on hyödyllinen analyysiväline politiikkaprosessin vakiintumisen selittämisessä. Muutosprosessin moniulotteisuuden ja monimutkaisuuden havaitseminen ja selittäminen edellyttävät polkuriippuvuuden taustan selvittämistä. Taloustieteeseen perustuva malli ei sellaisenaan riitä sosiaaliseen ja poliittiseen muutosprosessin selittämiseksi. Tätä mallia voidaan täydentää esimerkiksi avoimen polkuriippuvuuden käsitteellä, jossa keskitytään pitkän aikavälin institutionaalisen muutoksen kuvaamiseen. Polkuriippuvuus määritellään prosessiksi, jossa polku voi kriittisissä käännekohtissa kehittyä eri suuntiin. Avoimen polkuriippuvuuden malli on toimijakeskeinen. Mallissa painottuu polkujen eriytyminen. Näissä muutoskohtissa kollektiiviset toimijat neuvottelevat jatkotoimenpiteistä. Avoin malli soveltuu Ebbinghausin mukaan kuvaamaan sekä muutosta että pysyvyyttä. Alkuvaiheessa tapahtuvan kriittisen käännekohdan jälkeen prosessi voi vielä muuttua determinististä mallia enemmän. Alkuvaiheen tapahtumat eivät sido myöhempiä tekijöitä samassa suhteessa. Polku voi myöhemmässä vaiheessa vakautua (*path stabilization*), sen suunta voi vaihtua (*path departure*) tai polulla voi tapahtua siirtymiä (*path switch*). (Ebbinghaus 2005.)

Esimerkkinä kriittisestä käännetilanteesta ja polun muotoutumisen dynamiikasta voi pitää Itä-Suomen yliopiston alkuvaiheen tapahtumia. Lähtötilanteessa Joensuun ja Kuopion yliopistot olivat elokuussa 2006 jättäneet opetusministeriölle rakenteellisen kehittämisen hanke-esityksen, jonka mukaan yhteistyötä tiivistettäisiin strategisen allianssin muodossa. Opetusministeriön ja yliopistojen johdon välisessä neuvottelussa syyskuussa 2006 sovittiin, että yhteistyön edellytyksiä tulee tarkentaa ja tiivistää. Tässä vaiheessa yliopistot täydensivät esitystä rakenteellisella liittoyliopistomallilla. Täydennetty esitys täytti ministeriön vähimmäisvaatimukset, ja hanke valittiin yhdeksi kolmesta

kansallisesta kärkihankkeesta. Kriittinen käännekohta tässä oli opetusministeriön ja yliopistojen neuvottelu. (Tirronen 2008 ja 2011.)

Muutospolun muotoutuminen on luonteeltaan dynaaminen. Muutosprosessin loppua ei tämän perusteella voi selittää tapahtumasarjan alkutilanteen tapahtumien perusteella. (Mahoney 2000; Pierson 2000.) Polun suunnanmuutokset tai uusien polkujen syntyminen ovat mahdollisia. Lähtötilanteessa on olemassa monia vaihtoehtoisia kehityskaaria; esimerkiksi polku voidaan murtaa (Crouch ja Farrel 2002), voidaan irtautua vallitsevista normeista tai rakenteista tai voidaan luoda uudelleen muutosprosessin suunta (Garud ja Karnøe 2001). Tapahtumien ketjuttuminen on luonteeltaan dynaamista. Tapahtumaketjujen analyysissa keskeiseen asemaan asettuu lähtötilanteen ja historiallisten tekijöiden analyysi. Asioiden järjestyksellä, niiden tilassa tapahtuvilla muutoksilla ja muutoksen kestolla on merkitystä myöhemmälle prosessoitumiselle. (Esim. Yamaguchi 1987.)

Polun uudelleen määrittämisessä korostuvat mutkittelevat polut (*crooked paths*). Polun muodostuminen on luonteeltaan jatkuvaa. Polut kehittyvät kumulatiivisesti ja pienet, vähäpätöiset tapahtumat voivat ohjata kehitystä yllätyksellisesti. Polun kehitys voidaan tunnistaa vasta jälkikäteen. (Djelic ja Quack 2007.) Tapahtumasarjan voivat käynnistää välilliset tekijät, joiden havaitseminen on haasteellista.

Muutospolun uudelleen määrittämisessä ja päätöksenteon muotoutumisessa painottuu yksilöiden rooli. Uudet polut voivat olla sattumanvaraisia, ja ne edellyttävät vanhoista rakenteista ja toimintamalleista irrottautumista. (Garud ja Karnøe 2001.) Uudet polut voivat muodostua vanhojen polkujen risteyminä (*hybridization*). Tässä keskeistä on mahdollisuus vaihtaa polkua tai siirtyä kokonaan uudelle polulle (Deeg 2001).

Poliittikkaprosessit ovat luonteeltaan monimutkaisia ja alttiita muutoksille. Polun suunnanvaihdon hahmottaminen edellyttää kriittisten käännekohtien tunnistamista. Tämä antaa paremmat välineet muutoksen ja pysyvyyden välisen vuorovaikutuksen hahmottamiseen sekä syyn siihen, miksi poliittikkaprosessi etenee tiettyyn suuntaan. Tämä edellyttää katseen kohdistamista ”merkityksellisiin” tapahtumiin. Muutosprosessin havaitseminen edellyttää riittävää määrää tarkennuspisteitä, jotta rakennekuva ei jäisi epätarkaksi. Muutos pitää paikallistaa, kohdistaa, tarkentaa ja ymmärtää. Poliittikan muutoksessa on kiinnostavaa tarkastella sitä, miksi jotkin asiakokonaisuudet muodostuvat toisia tärkeämmiksi poliittikan asialistoille. Miten ja miksi luodaan tarve jollekin poliittiselle prosessille? Kuka tai ketkä vaikuttivat poliittikkaprosessin käynnistymiseen? Mitkä tapahtumat vaikuttivat poliittikkaprosessin käynnistymiseen ja miten jokin idea nousi poliittikan asialistalle?

Politiikan asialistalle nouseminen

Agendan asettamista koskevassa teoriassa kysytään ja arvioidaan, miten poliittiset tavoitteet, ongelmat ja asiat muotoutuvat, miten jotkin asiat nousevat politiikan asialistalle, miten asioita priorisoidaan, milloin asiat nostetaan esiin sekä mitkä tekijät ylipäätään vaikuttavat tavoitteenasetteluun. Agendan asettamisessa hahmotetaan *päätöksentekoa edeltävän* vaiheen prosessin muotoutumista ja sitä, miksi johonkin asiaan kiinnitetään huomiota ja vastaavasti johonkin toiseen ei. Politologi John W. Kingdon (1995, 3) tarkoittaa agendalla listausta niistä politiikan asioista tai ongelmista, joihin politiikkaprosessiin osallistuvat kiinnittävät huomioita tiettyinä ajankohtana. Agendan asettaminen on puolestaan (neuvottelu) prosessi, jossa politiikan asialistalta *valitaan* ja määritellään ne asiakohdat, jotka muodostavat politiikkaprosessin selkärangan. Tämä on politiikan jatkovalmistelun näkökulmasta keskeistä.

Agendan asettaminen liittyy prosessiin, jossa eri ryhmät, organisaatiot ja toimijat asettavat politiikan prioriteetteja ja toteuttavat valittua politiikkaa. Agendan asettaminen on altis konflikteille ja kilpailulle. Poliitiikkaprosessin näkökulmasta onkin tärkeää korostaa, että agendan arvioinnissa on otettava huomioon siihen sisältyvät strategiset ja poliittiset ulottuvuudet. Keskeinen merkitys tässä on politiikkatoimijoilla ja sillä, miten jokin politiikkaongelma muotoillaan, miten siihen liittyvät verkostot rakennetaan, miten haetaan tukea ongelman ratkaisemiseksi ja kuinka muodostetaan liittoutumia, jotka tukevat ongelman nousua politiikan agendalle. (Mintrom 1997; Talbert ja Potoski 2002.) Tässä kokoelmassa useammassakin artikkelissa tarkastellaan, millä tavoin jokin asiakokonaisuus on noussut poliittiselle agendalle. Intrressien merkitys agendan asettamisvaiheessa ja kamppailu siitä, millä tavoin ongelma ja sen ratkaisemiseksi tarkoitetut keinot ja toimenpiteet määritellään, nousevat selkeästi esiin esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta (Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa) ja lääkepolitiikkaa (Saarisen artikkeli tässä kokoelmassa) koskevissa politiikkaprosesseissa.

Perinteisesti agendatutkimuksessa agenda on jaettu julkiseen ja poliittiseen agendaan. Julkinen agenda liittyy asioihin, joihin kiinnitetään yleistä mielenkiintoa, ja poliittinen agenda asioihin, jotka ovat hyväksytty osaksi valtion virallista valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Keskeisessä asemassa ovat suodatin- tai portinvartijamekanismit, jotka säätelevät agendan syntymistä. (Vrt. Cobb ym. 1976.) Agendan asettaminen liittyy keskeisellä tavalla valintoihin ja neuvotteluprosesseihin – siihen, miten uudet ideat, ongelmat ja politiikkaehdotukset hyväksytään tai jätetään hyväksymättä politiikkaprosessissa (Baumgartner ym. 2006; Kuivalainen ja Niemelä 2010).

Agendan määrittämisessä keskeiset vaiheet ovat ongelman tunnistaminen ja valinta, politiikkaehdotusten kehittäminen sekä varsinaisen politiikkaprosessin

valmistelu- ja päätöksentekoprosessi. Poliitiikan asialistan prosessoituminen on luonteeltaan dynaamista. Kaikki valmistelussa olevat asiat eivät nouse agendalle. Tämä johtuu monista eri syistä. Osa hylätään niiden taloudellisten vaikutusten vuoksi ja osa vähäisen julkisen tai poliittisen kannatuksen vuoksi. Osa asioista ei ole kilpailukykyisiä verrattuna kilpaileviin poliittikkatavoitteisiin, osa on radikaaleja suhteessa valitsevaan ilmapiiriin ja osan etenemiseen vaikuttavat intressiryhmät. Jälkimmäiset ovat etujärjestöjen intressejä, joilla estetään kilpailuvien asiakohtien nouseminen politiikan asialistalle. (Kingdon 1995, 16–18 ja 67.)

Poliittisen asialistan määräytyminen on monivaiheinen prosessi, johon Kingdonin mukaan vaikuttaa kolme ulottuvuutta: ongelmaulottuvuus (*problem*), toimenpideulottuvuus (*policy*) ja politiikkaulottuvuus (*politics*). Mallia kutsutaan moniulottuvuuskehykseksi (*multiple streams framework*). Perustilassa ulottuvuudet ovat itsenäisiä, mutta kriittisenä hetkenä ”politiikan ikkuna” avautuu, ulottuvuudet yhdistyvät toisiinsa ja muutosprosessi käynnistyy (ks. myös kuvio 1, s. 29).

Toimenpideulottuvuudella tarkoitetaan politiikkaideoiden valintaprosessia. Tästä Kingdon käyttää biologiasta lainattua ”alkukantaisen keiton” (*primeval soup*) vertauskuvaa. Alkuvaiheessa joukko ideoita yhdistyvät osin sattumanvaraisesti ja osin tarkoituksellisesti. Tavoitteena on etsiä uusia ideoita. Asiantuntijat määrittävät ”keiton” ainekset, ja esitetyt ideat kilpailevat toistensa kanssa. Uuden idean matka poliittisen asialistan ahioksi voi edellyttää pitkää pehmentymisaikaa, uudelleen muodostumista, ideoiden yhdistymistä ja eri ideoiden kohtaamista (Niemelä tässä kokoelmassa; Saarinen tässä kokoelmassa).

Poliitiikan asialistan ongelmat tunnistetaan indikaattorien, keskipiste- tai käännetapahtumien (*focusing events*) tai palautejärjestelmien avulla. Yhteiskunnalliset järjestöt, toimijat ja liikkeet työntävät ongelmia politiikan osaksi. Poliitiikan asialistan muotoutumisen edellytys on se, että kiinnostus osataan kohdistaa johonkin tiettyyn ongelmaan oikea-aikaisesti. Keskipistetapahtumat, kuten onnettomuudet, kriisit ja henkilökohtaiset kokemukset, ovat osa poliittisen huomion ja kiinnostuksen herättämistä. Poliitiikan ikkuna avautuu silloin, kun aika, paikka ja edellytykset ovat oikeita. Tämäntyyppiset tilanteet ovat kriittisiä käännekohtia, joiden aikana politiikan suunnasta ja tavoitteenasettelusta sovitaan. Näiden aikana tapahtuu yleensä merkittäviä siirtymiä, jotka ovat keskeisiä silloin, kun halutaan ymmärtää poliittikkaprosessin etenemistä ja muotoutumista. Poliitiikan ikkunan avautuessa on tärkeää tunnistaa prosessin sisäinen valta- ja toimijarakenne.

Poliitiikan ikkuna on tilanne, jossa avautuu realistinen mahdollisuus poliittisen ehdotuksen läpiviemiseen. Ikkuna on avoinna vain rajoitetun ajan, ja sen aikana poliittiset toimijat, virkamiehet, intressiryhmät ja lobbarit neuvottelevat politiikan agendasta. Prosessissa on mahdollisuus nostaa esiin uusia agendan aiheita. Poliitiikan ikkunat avautuvat joko silloin, kun on havaittu jokin ongelma, tai silloin, kun politiikkaulottuvuudessa tapahtuu muutoksia.

Politiikkaulottuvuuteen liittyy poliittinen järjestelmä ja intressiryhmien toiminta. Politiikkatoimijat pyrkivät rakentamaan neuvotteluratkaisun agendan sisällöstä. Muutokset politiikkaulottuvuudessa avaavat yleensä politiikan ikkunan. Politiikan ikkuna voi avautua säännönmukaisesti, esimerkiksi budjettikäsittelyn tai toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Ikkuna voi aueta silloin, kun jokin uusi ongelma tai kriittinen hetki, esimerkiksi koulusurmat (Lindström ym. tässä kokoelmassa), kiinnittää poliittisten toimijoiden huomion. Politiikkaprosessi ja agendan määrittäminen voivat toteutua suljettuna, julkisen hallinnon sisäisenä prosessina (Cobb ym. 1976).

Politiikan asialistalla käsiteltävien asioiden priorisoinnilla ja asioiden kehystämisellä eli sillä, miten asiat esitetään ja perustellaan, on keskeinen osa politiikkaprosessia (Daviter 2007; Kangas ym. tässä kokoelmassa). Kehystäminen on poliittisten asioiden valinnan, perustelun ja korostamisen strategia. Kehystäminen liittyy priorisointiin: mitä asioita, millä hetkellä ja kenelle on tarkoituksenmukaista korostaa. Tässä suhteessa kehystäminen on läheisessä yhteydessä asioiden lobbaamiseen ja agendan muodostamiseen. Keskeistä on se, miten asiat esitetään ja tulkitaan ja keneen vaikutetaan.

Politiikan muodostamisessa kehystämisen välineenä hyödynnetään tavallisesti politiikan siirtoa (*policy transfer*). Politiikan siirto tai oppiminen perustuu oletukseen, jonka mukaan toisessa tilanteessa, maassa tai ajassa sovellettuja ideoita ja toimintamalleja sovelletaan jossakin toisessa yhteydessä (Hulme 2005; Dwyer ja Ellison 2008). Sovellettavaa mallia voidaan käyttää muutoksen perusteena tai hyväksynnän lähteenä. Esimerkiksi suomalaisessa kuntarakenteisiin liittyvässä keskustelussa kuntaliitoksien puolustajat ovat vedonneet Tanskan mallin mukaisen suuren kuntauudistuksen tarpeellisuuteen. Tanskassa vuoden 2007 alusta toteutetussa kuntauudistuksessa kuntien lukumäärä väheni 271:stä 98 kuntaan. (Ks. Niemelä tässä kokoelmassa.) Tanskan mallista on myös keskusteltu suomalaista työmarkkinatukijärjestelmää uudistettaessa (Ylikännö tässä kokoelmassa). Vielä selkeämmin kansainväliset esimerkit ovat ohjanneet palveluseteliä koskevaa lainsäädäntöä ja sen käyttöönottoa. Tässä kokoelmassa Timo Hakala ja Jonna Weckström tarkastelevat palvelusetelin leviämistä Suomessa nimenomaan politiikan siirron näkökulmasta.

Politiikkaprosessissa on tavallisesti useita kehyksiä ja kehystarinoita, joiden avulla varmistetaan asian nouseminen poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Kehystämiseen liittyvätkin keskeisesti kilpailevat kehystarinat ja näiden väliset konfliktit. (Esim. Chong ja Druckman 2007a; Kangas ym. tässä kokoelmassa.) Osa kehyksistä voi jäädä toisten varjoon. Kehystämisen merkitys lisääntyy nivel- tai murrosvaiheissa, jolloin määritetään politiikan painopisteitä ja suuntaa ja jolloin luodaan mahdollisuus muutosprosessille. Kehystämisessä asian esittämisellä ja sen perusteluilla vaikutetaan vastaanottajan mielipiteisiin ja niiden muodostumiseen. (Ks. esim. Chong ja Druckman 2007b.) Politiikkaidean

läpiviemisessä keskeistä on politiikkaideaan liittyvä tarinankerronta ja muutosprosessin kehystäminen. Kehystäminen on olennainen edellytys politiikkaidean hyväksymiseksi (Béland 2005).

Politiikan asialistan asettuessa valmiiksi politiikkaprosessin yleissuunta lukittuu. Neuvotteluprosessit jatkuvat muodolliseen päätöksentekoon saakka. Päätöksenteon jälkeen käynnistyy politiikkaprosessin viimeinen osavaihe; politiikan siirto käytäntöön. Toimeenpanovaiheessa politiikan tulos sovitetaan toimintaympäristöön.

Innovaatioiden diffuusio ja politiikan siirto

Politiikkaprosessin näkökulmasta innovaation diffuusio, leviäminen, tapahtuu koko prosessin aikana, mutta se liittyy tarkemmin kahteen vaiheeseen. Ensiksi leviäminen liittyy päätöksentekoa edeltävään vaiheeseen, esimerkiksi innovaation uuden politiikka-idean levittämiseen ja vakiinnuttamiseen osaksi poliittista asialistaa. Toiseksi leviäminen liittyy poliittisen päätöksenteon jälkeiseen vaiheeseen, kun politiikan lopputuotetta, esimerkiksi ohjelmaa tai lainsäädäntöä, ollaan siirtämässä osaksi käytäntöä. Innovaatioiden leviäminen tarkoittaa uuden idean, toimintatavan, käytännön tai tuotteen yleistymistä. Innovaatioiden leviäminen ja niihin mukautuminen on *sosiaalinen* prosessi, joka *välitetään* joidenkin tiettyjen *kanavien* kautta ja tietyn *ajanjakson* aikana (Rogers 2003, 11). Ilman innovaation leviämistä ei innovaatiolla olisi taloudellista tai yhteiskunnallista merkitystä (Hall 2006).

Innovaation leviäminen on käytännössä oppimisprosessi; yksilöt oppivat toisilta, viestintäkanavista ja vertaisryhmissä innovaation käytön. Innovaation leviäminen on aika-, paikka-, kulttuuri- ja organisaatiosidonnaista. Kaikki innovaatiot eivät välttämättä yleisty samalla tavalla kaikissa tapauksissa (Pavitt 2006). Tavanomaista on, että osa innovaatioista leviää käytäntöön nopeammin, osa hitaammin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa pesukoneiden yleistyminen 25 prosentista 75 prosenttiin kotitalouksista kesti yli neljä vuosikymmentä. Videot tai väritelevisiot yleistyivät noin 10 vuoden aikana. (Hall 2006, 468.)

Innovaatiot alkavat levitä itsestään, kun tietty käyttäjäkynnystaso on ylitetty. Kynnystaso on tavallisesti sijoittunut 10–20 prosentin käyttäjäasteeseen. Loppuvaiheessa innovaatio saavuttaa kylläntymistilan, ja innovaation yleistyminen tasaantuu. Tämä innovaatioiden diffuusioteoria muodostaa S-käyrän, silloin kun aikaulottuvuus yhdistetään innovaation käytön yleistymiseen. (Rogers 2003.) Innovaation leviäminen niveltyy tältä osin polkuriippuvuuteen. Innovaation lukittuminen edellyttää kriittistä käyttäjämassaa (Witt 1997).

Innovaation leviämistä voidaan nopeuttaa eri tavoin. Innovaatiotutkija Everett Rogers (2003) pitää seuraavia viittä tekijää innovaation leviämistä ja yleistymistä tukevinä tekijöinä:

- 1) innovaation suhteellinen etu
- 2) yhteensopivuus
- 3) monimutkaisuus
- 4) testattavuus
- 5) havaittavuus.

Innovaatioprosessin leviämiseen vaikuttavat siitä saatavat hyödyt, siihen sisältyvät kustannukset, ympäristötekijät sekä informaatio- ja epävarmuustekijät. Innovaatioiden yleistymisessä keskeistä on se, miten paljon lisäarvoa uuteen innovaation sisältyy verrattuna lähtötilanteeseen. Alkuvaiheessa innovaation suhteellinen etu voi olla vähäinen. Innovaatiot eivät täytä riittävää laadullista kynnystasoa suhteessa vanhaan tuotteeseen tai toimintatapaan. Innovaation yleistyessä on tavallista, että innovaatiota parannetaan ja siitä saatava lisäarvo nousee. Samalla sen kiinnostavuus lisääntyy ja innovaatio vähitellen yleistyy. Kustannustekijät liittyvät innovaation hankintakustannusten lisäksi innovaation edellyttämiin muihin investointikustannuksiin. (Hall 2006, 469–477.)

Kustannustekijöitä ovat tavanomaisesti innovaation käyttö- ja oppimiskustannukset sekä prosessien ja organisaation uudelleenorganisointiin liittyvät kustannukset. Kustannusten nousu tavallisesti hidastaa innovaation yleistymistä kuluttajatuotteissa. Kustannusten suhde innovaation tarjoamiin hyötyihin on tapaus- ja yrityskohtaista. Innovaation yleistymisen tärkeä edellytys liittyy innovaatiosta tarjolla olevaan informaatioon. Kustannuksiin, hyötyihin tai innovaation edellyttämään ajalliseen resursointiin liittyvät epävarmuustekijät hidastavat innovaation leviämistä. Ympäristötekijöiden osuus innovaatioiden yleistymisessä liittyy yleensä lainsäädännöllisiin tekijöihin. Säätelevät tekivät yleensä lisäävät epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat innovaatioiden leviämiseen. (Hall 2006, 469–477.)

Innovaatioiden leviämistä rytmittää sosiaalinen järjestelmä. Sosiaalisella järjestelmällä viitataan johonkin yhteisöön, organisaatioon tai yksikköön, jolla on yhtenäinen sosiaalinen *rakenne*. Rakenne vaikuttaa yksilöiden käyttäytymiseen ja lisää järjestelmän kiinteyttä. Järjestelmän sosiaalinen rakenne (normit, mielipidejohtaminen, muutosagentit ja päätöksenteko) edistää tai rajoittaa innovaatioiden leviämistä. Yksilöiden toimintaa ohjaavilla yhteisöllisillä normeilla on havaittu olevan voimakas vaikutus innovaatioiden leviämiseen. Normien on havaittu selittävän yhteisöjen välisiä eroja innovatiivisuusherkkyydessä. Muutosagentit toimivat johdon mandaatilla. Innovaatioiden leviämiseen vaikuttava päätöksenteko voi olla vapaaehtoista, kollektiivista tai autoritaarista. (Rogers 2003, 23–31.) Innovaation leviämisessä olennainen merkitys ylipäätään on

muutosajureilla sekä viestintään ja tiedonvälitykseen liittyvillä tekijöillä (Witt 1997; Strang ja Soule 1998). Innovaation leviämässä keskeistä on ymmärtää se sosiaalinen ympäristö, jossa varsinainen prosessi tapahtuu. Edelleen tärkeää on asettaa innovaatioprosessi ajalliseen tapahtumaketjuun ja eriyttää siitä keskeiset toimijat, päätöksentekotilanteet ja tapahtumat.

Kohti muutoksen tutkimusta

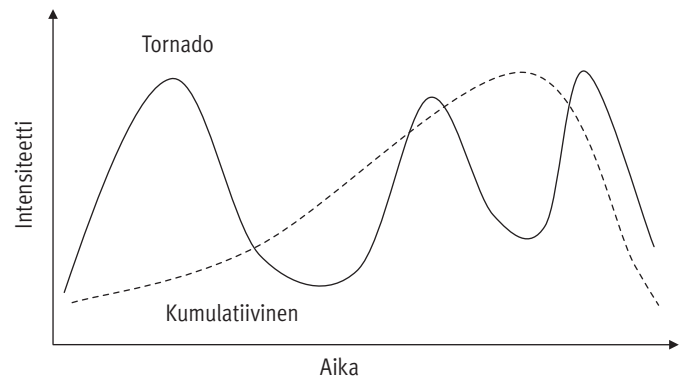
Poliitiikkaprosessin analyysissä voidaan hyödyntää tässä artikkelissa kuvattua tapahtumaketjuanalyysia, jonka avulla sekä selitetään muutosprosessin vähittäistä rakentumista että kuvataan sen kehitysvaiheita. Tavoitteena on selvittää muutosprosessi, tapahtumaketjut sekä keskeiset käännekohtat. Näiden avulla selitetään, miten muutos prosessoitui ja mitkä tekijät vaikuttivat muutosprosessin etenemiseen. Muutosprosessin näkökulmasta tärkeää on huomioida organisaatioympäristöön, toimijarakenteeseen ja institutionaaliseen kehykseen liittyvät tekijät.

Poliitiikkaprosessi on pitkällä aikavälillä tapahtuva muutos- ja kehitysprosessi. Muutosprosessien aikajänteet ovat tavallisesti vuosia, parhaimmillaan vuosikymmeniä. Muutoksen selittämiseksi on ainakin kaksi vaihtoehtoista tapaa. Ensimmäisen mukaan muutosprosessit ovat luonteeltaan hitaasti kumuloituvia ja ne kehittyvät käytännön edellytysten ja rajoitteiden vuoksi pitkällä aikavälillä. Samalla alkaa uuden muutoksen prosessoituminen. Toisen kehitysmallin mukaan muutosprosessit tapahtuvat tornadomaisesti lyhyiden muutoshetkien ja tasaantuvien kehitysjaksojen välisenä vuorotteluna. Muutosprosessin dynamiikan selittäminen edellyttää muutosprosessien intensiteetin havaitsemista; millä aikavälillä ja millä voimakkuudella muutosprosessi toteutuu. (Ks. kuvio 3, s. 40.)

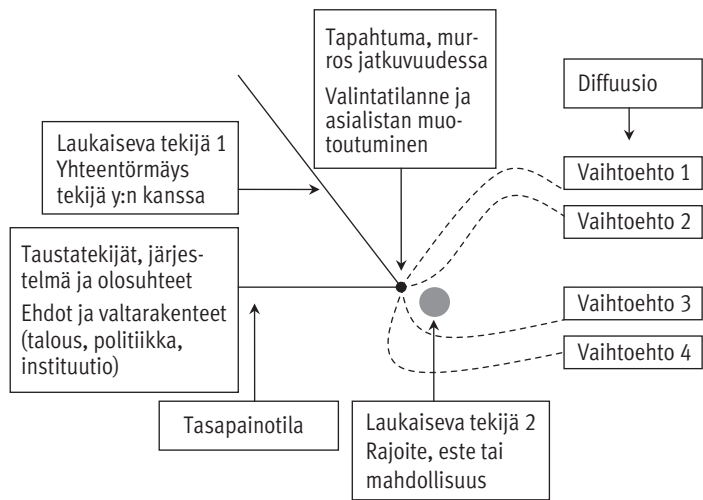
Tapahtumien ketjuttumisella on molemmissa malleissa keskeinen asema. Muutoksen analyysissä tärkeää on selvittää muutosprosessin käännekohtat sekä prosessin rakentuminen. Tässä voidaan käyttää apuna tutkimusmenetelmää, jossa poliitiikkaprosesseja avataan sisältäpäin, osana kehittämisen ja muutosprosessia yhteistyössä muutostoimijoiden kanssa. Poliitiikkaprosessin dynamiikka ja polut voidaan tunnistaa kuviossa 4 (s. 40) esitetyn mallin mukaisesti.

Poliitiikkaprosessin analyysissä on otettava huomioon lukuisia tekijöitä. Aluksi keskeistä on tunnistaa itse muutosprosessi, siihen sisältyvät tapahtumat, tapahtumaketjut sekä keskeiset käännekohtat ja näiden vaikutus prosessin kulkuun. Analyysin toteuttamiseksi on tunnistettava lähtötilanteeseen sisältyvät poliittiset, taloudelliset, hallinnolliset ja sosiaaliset erityisehdot sekä tasapainotilan perusmerkitykset ja sisällöt – siis mitä ollaan muuttamassa, millä ehdoilla, missä toimintaympäristössä ja millä tavoilla. Muutosprosessin analyysiin sisältyy

Kuvio 3. Muutosprosessien rakentuminen.



Kuvio 4. Muutosprosessin ja tapahtumaketjun analyysi.



1. Tunnistetaan lähtötilanteen poliittis-taloudellis-hallinnollis-sosiaaliset reunaehdot
2. Tunnistetaan tasapainotilan peruserkitykset ja sisällöt
3. Tunnistetaan toimijarakenne
4. Tunnistetaan prosessin laukaiseva(t) tekijä(t) ja tasapainotilassa tapahtuvat murrokset
5. Tunnistetaan muutosprosessi, tapahtumien ketjuttuminen ja käännetapahtumat
6. Analysoidaan tapahtumat esimerkiksi Van de Venin ym. (2008) mallin mukaisesti

keskeisesti muutosprosessin toimijarakenteen analyysi. Ketkä vaikuttivat prosessin etenemiseen ja millaisten valmistelu-, neuvottelu- ja päätöksentekoprosessien kautta? Keskeistä on tunnistaa sosiaalisen järjestelmän rakenne, siihen liittyvät toimijat, tilanne ja muutoksen rakentuminen. Muutoksen analyysissä tärkeää on tunnistaa piilevät tekijät, joiden vaikutus on merkityksellinen.

Muutosprosessin analyysissä on lisäksi havaittava poliittikkaprosessin moniulotteisuus, lähtötilanteen edellytykset, rajoitteet ja mahdollisuudet. Nämä tekijät vaikuttavat muutosprosessin etenemiseen käytännössä. Poliittikkaprosessin käynnistymisessä on tärkeää, että olosuhteet ovat oikeat. Lähtötilanteessa vakiintunut toiminta, polkuriippuvuus ja tasapainotila murtuvat. Tässä keskeistä on arvioida, mikä muutosvoima pakotti ajattelemaan jotain uudella tavalla tai mikä tekijä laukaisi muutosprosessin. Silloin etsitään niitä tekijöitä, jotka mursivat vakiintuneen polun ja käynnistivät poliittikkaprosessin. Näitä voivat olla esimerkiksi budjettineuvottelut, kriisitilanteet tai mullistava tapahtuma, sisäisen dynamiikan muutos, henkilövaihdos tai organisaation rakenteellinen muutos.

Lähtötilanteessa tasapainotila murtuu ja tapahtumasarja käynnistyy. Tärkeää on tunnistaa tapahtumasarjasta ne keskeiset käännekohtat, jotka vaikuttavat poliittikkapolun ja vakiintuneen tasapainotilan murtumiseen, sekä ne poliittikkaprosessin sisällä olevat käännekohtat, jotka suuntaavat kehitystä. Samalla selvitetään muutosta eteenpäin vieviä voimia ja tekijöitä, jotka avasivat mahdollisuuden ikkunan. Käännekohtien osalta on tunnistettava käännettä edeltäneet tapahtumat. Käännekohtissa tehdyt valinnat suuntaavat muutosprosessia merkittävällä tavalla. Tässä on tärkeää pyrkiä tunnistamaan mahdollisesti vaikeastikin havaittavissa olevat piilevät tai tuntemattomat tekijät. Käännekohtadalla tässä kuvataan tapahtumaa, jolla on merkittävä vaikutus muutosketjun kehitykseen ja suuntaan. Mitkä tekijät ovat primääritekijöitä muutosprosessissa?

Muutosprosessi voi kiteytyä eri tavoin ja kehittyä eri suuntiin; muutosta ei välttämättä tapahdu tai muutos suuntautuu harhapoluille. Analyysin näkökulmasta on tärkeää huomata ne tapahtumat, jotka vaikuttavat polun suunnan määräytymiseen. On tärkeää havaita, miten ja milloin muutosprosessin suunta määritetään ja millainen toimijarakenne prosessissa on. Polkuriippuvuuden mukaan tapahtumilla on merkitystä polun vakiintumiseen ja lukittumiseen. Tässä vaiheessa mahdollisuuden ikkuna sulkeutuu ja prosessin kehitys lukittuu perustilaan ja -valintaan. On tärkeää tunnistaa se käännteentekevä tilanne, jonka jälkeen muutoksen suunta muodostuu hallitsevaksi. Keskeistä on huomata, että lukittumisen jälkeen voi esiintyä dynamiikkaa sosiaalisissa järjestelmissä. Siirtymät ovat tässä suhteessa mahdollisia. Polkuriippuvuus ohjaa varsin vahvasti muutosta johonkin tiettyyn suuntaan. Tästä näkökulmasta on tärkeää huomata, miten sitovaa, laajaa ja syvää polkuriippuvuus on.

Poliittikkaprosessin etenemisessä vaihtoehtoisilla poluilla on tärkeä asema. Vaihtoehtoisten polkujen esiintuloa voidaan arvioida politiikan asialistan

määräytymisen analyysillä. Poliitiikan asialistan asettamisessa muodostetaan näkemys siitä, onko poliittisella ajatuksella tai ongelmalla riittävät edellytykset kehittyä merkitykselliseksi asiakohdaksi politiikan asialistalla. Tässä painottuu toimijakeskeisyys ja hallintaan liittyvät tekijät ja kysymykset. Kehystämällä, asioiden perusteleminen, esittäminen ja viiteympäristöön asettamisella on olennainen merkitys. Asialistan muotoutumisessa luodaan rajoja polku-riippuvuuden syventymiselle. Käytännössä perusasetelma lukitaan yleensä siinä vaiheessa, kun asiat nostetaan päätöksentekoon. Päätöksentekovaiheessa politiikkaprosessin polut ovat yleensä jo pitkälti lukittuneita. Päätöksenteon jälkeen korostuvat ne tapahtumat, jotka liittyvät siihen, miten muutosprosessi kehittyy leviämisympäristössä. Perusasetelma on valittu ja innovaatio kiinnittymässä käytäntöön. Innovaation omaksuminen on sosiaalinen prosessi, ja se on tapausta ja tilannesidonnainen. Tässä vaiheessa haetaan uutta tasapainotilaa ja muutos viedään osaksi päivittäistä toimintaa. Yksi vaihtoehto on se, että muutosprosessi ei leviä toivotulla tavalla tai se palautuu uudelleen valmisteluun.

Lopuksi

Muutosprosessin analyysissä on tärkeää tunnistaa muutosprosessi kokonaisuutena, siihen sisältyvät tapahtumaketjut sekä muutosta rytmittävät ja edistävät keskeiset käännekohtat. Analyysissä on keskeistä ymmärtää muutosprosessin toimijarakenne, toimintaympäristön sosiaalinen, taloudellinen, organisatorinen ja hallinnollinen ulottuvuus sekä näiden vaikutus itse prosessiin ja sen etenemiseen. Näiden avulla on mahdollista selittää sosiaalisia muutosprosesseja. Muutosprosessin analyysi edellyttää tapahtumasarjojen havaitsemista sekä katseen oikea-aikaista suuntaamista, tarkentamista ja rajausta. Muutosprosessien tutkimuksessa yksi suurimmista haasteista liittyy siihen, onko tutkimuksessa mahdollista nähdä valmisteluprosessin taakse – siihen sosiaaliseen tilanteeseen, jossa neuvotellaan muutosprosessin yksityiskohdista. Nämä ovat tavallisesti suljettuja tai rajattuja tilanteita, mutta niiden merkitys muutosprosessin etenemisen näkökulmasta on ratkaiseva.

Tässä on huomioitava, että yhteiskunnan muutos muodostuu tiiviistä tapahtumaketjuista, jotka etenevät vähitellen ja vaihteittain. Voimakkaita muutostaksoja rytmittävät tasapainotilat, joiden aikana muutoskehitys tasaantuu. Tasaantumisen aikana voi käynnistyä uusia, kehittyviä muutosprosesseja, jotka etenevät eriasteisesti, eri intensiteetillä ja eri aikajänteellä. Yhteiskunnan muutos tapahtuu hitaasti kypsymen ja hiljalleen, vaikka varsinainen muutostähti kasautuu lyhyisiin muutostaksoihin ja vaikka muutoksen käynnistää käänneentekevä ja nopeasti ajankohtaistuva murros. Tällöin muutoksen käynnistyminen edellyttää

sopivia olosuhteita ja oikeaa aikaa. Muutoksen analyysissä on osattava kohdistaa mielenkiinto ”merkityksellisiin” tekijöihin, tapahtumiin ja prosesseihin. Näitä muutosprosesseja voidaan tutkia tässä artikkelissa kuvatus tapahtumaketju-analyysin avulla.

Lähteet

- Abbott A. From causes to events. Notes on narrative positivism. *Sociological Methods and Research* 1992; 20 (4): 428–455.
- Abbott A. Sequence analysis. New methods for old ideas. *Annual Review of Sociology* 1995; 21: 93–113.
- Allison P. Event history analysis. Julkaisussa: Hardy M, Bryman A, toim. *Handbook of data analysis*. London: Sage, 2004: 369–385.
- Baumgartner FR, Green-Pedersen C, Jones BD. Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy* 2006; 13 (7): 959–974.
- Béland D. Ideas and social policy. An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration* 2005; 39 (1): 1–18.
- Box-Steffensmeier JM, Jones BS. Time is of the essence. Event history models in political science. *American Journal of Political Science* 1997; 41 (4): 1414–1461.
- Chong D, Druckman JN. A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communications* 2007a; 57 (1): 99–118.
- Chong D, Druckman JN. Framing theory. *Annual Review of Political Sciences* 2007b; 10: 103–126.
- Clemens ES. Toward a historicized sociology. Theorizing events, processes, and emergence. *Annual Review of Sociology* 2007; 33: 527–549.
- Cobb R, Ross J-K, Ross MH. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review* 1976; 70 (1): 126–138.
- Cohen MD, March JG, Olsen JP. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 1972; 17 (1): 1–25.
- Crouch C, Farrel H. Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 5, 2002.
- David PA. Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review* 1985; 75 (2): 332–337.
- Daviter F. Policy framing in the European Union. *Journal of European Public Policy* 2007; 14 (4): 654–666.
- Deeg R. Institutional change and the uses and limits of path dependency. The case of German finance. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 6, 2001.

Djelic M-L, Quack S. Overcoming path dependency. Path generation in open system. *Theory and Society* 2007; 36 (2): 161–186.

Dwyer P, Ellison N. “We nicked stuff from all over the place”. Policy transfer of muddling through? *Policy and Politics* 2008; 37 (3): 389–407.

Ebbinghaus B. Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 2, 2005.

Garud R, Karnøe P. Path creation as a process of mindful deviation. *Julkaisussa: Garud R, Karnøe P, toim. Path dependence and creation. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2001: 1–40.*

Griffin LJ. Historical sociology, narrative and event-structure analysis. Fifteen years later. *Sociologica* 2007; 3 (1): 1–16.

Hall BH. Innovation and diffusion. *Julkaisussa: Fagerberg J, Morney DC, Nelson RR, toim. The Oxford handbook of innovation. Oxford: Oxford University Press, 2006: 459–484.*

Haydu J. Making use of the past. Time periods as cases to compare and as sequences of problem solving. *American Journal of Sociology* 1998; 104 (2): 339–371.

Hulme R. Policy transfer and the internationalisation of social policy. *Social Policy and Society* 2005; 4 (4): 417–425.

Kingdon JW. *Agendas, alternatives, and public policies.* New York, NY: HarperCollins, 1995.

Kuivalainen S, Niemelä M. From universalism to selectivism. The ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 2010; 20 (3): 263–276.

Mahoney J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 2000; 29 (4): 507–548.

Mahoney J. Comparative-historical methodology. *Annual Review of Sociology* 2004; 30: 81–101.

Mahoney J, Rueschemeyer D. Comparative historical analysis. Achievements and agendas. *Julkaisussa: Mahoney J, Rueschemeyer D, toim. Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 3–38.*

McCombs ME, Shaw DL. The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quarterly* 1972; 36 (2): 176–187.

Mintrom M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science* 1997; 41 (3): 738–770.

Olzak S. Analysis of events in the study of collective action. *Annual Review of Sociology* 1989; 15: 119–141.

Pavitt K. Innovation processes. *Julkaisussa: Fagerberg J, Morney DC, Nelson RR, toim. The Oxford handbook of innovation. Oxford: Oxford University Press, 2006: 86–114.*

Peters BG, Pierre J, King DS. The politics of path dependency. Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics* 2005; 67 (4): 1275–1300.

Pierson P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 2000; 94 (2): 251–267.

Pierson P. Politics in time. History, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Rogers EM. Diffusion of innovations. New York, NY: Free Press, 2003.

Saari J. Musta laatikko – rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, 2009: 365–401.

Sabatier PA. The need for better theories. Julkaisussa: Sabatier PA, toim. Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview Press, 2007: 3–17.

Strang D, Soule SA. Diffusion in organisations and social movements. From hybrid corn to poison pills. *Annual Review of Sociology* 1998; 24: 265–290.

Talbert JC, Potoski M. Setting the legislative agenda. The dimensional structure of bill cosponsoring and floor voting. *The Journal of Politics* 2002; 64 (3): 864–891.

Thelen K. How institutions evolve? Insights from comparative historical analysis. Julkaisussa: Mahoney J, Rueschemeyer D, toim. Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 208–240.

Tilly C. To explain political processes. *The American Journal of Sociology* 1995; 100 (6): 1594–1610.

Tilly C. Historical analysis of political processes. Julkaisussa: Turner JH, toim. Handbook of sociological theory. New York, NY: Kluwer Academic, 2002.

Tirronen J. Itä-Suomen yliopistohankkeen prosessiarviointi I. Kuopio: Joensuun ja Kuopion yliopistot, 2008.

Tirronen J. Itä-Suomen yliopistohankkeen prosessiarviointi. Osat II ja III. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Publications of University of Eastern Finland, General Series 6, 2011.

True JL, Jones BD, Baumgartner FR. Punctuated-equilibrium theory. Julkaisussa: Sabatier PA, toim. Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview Press, 2007: 155–187.

Van de Ven A. Engaged scholarship. A guide for organizational and social research. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Van de Ven A, Polley DE, Garud R, Venkataraman S. The innovation journey. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Witt U. “Lock-in” vs. “critical masses”. Industrial change under network externalities. *International Journal of Industrial Organization* 1997; 15 (6): 753–773.

Yamaguchi K. Event-history analysis. Its contributions to modeling and causal inference. *Sociological Theory and Methods* 1987; 2 (1): 61–82.

Tapio Bergholm

Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset¹

Suomalainen työmarkkinatutkimus tai työmarkkinavaikuttajat eivät vielä vuosituhanteen vaihteessa osanneet ennakoida työmarkkinasuhteiden perustavanlaatuisista murrosta. Tulopolitiikan loppua on pidetty nopeana ja yllättävänä, koska 1990-luvulla tulopolitiikka toimi ja auttoi Suomen ylös lamasta. (Koivisto 2008.) Tämän artikkelin tulkinta on toinen. Työnantaja-aineistoihin paneutumalla syntyy kuva pitkäjänteisestä, päämäärätietoisesta ja tuloksellisesta työnantajapuolen toiminnasta, jossa aiempina vuosikymmeninä muotoutuneita työmarkkinakäytäntöjä ryhdyttiin muuttamaan. Työnantajaleirin ideologinen murros tapahtui 1990-luvun alussa, jonka jälkeen Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK), Teollisuus ja Työnantajat (TT) sekä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) asteittain loivat aatteelliset ja toiminnalliset edellytykset tulopolitiikan lopettamiselle.

Suomen työmarkkinakehitystä ei voi ymmärtää ilman työnantajajärjestöjen strategisten valintojen tarkastelua. Kun pyritään vastaamaan kysymykseen, miksi tulopolitiikka loppui Suomessa, on työnantajien tavoitteiden ja toiminnan muutos olennaista. Tarkastelun keskiössä ovat työnantajajärjestöjen julkiset linjaukset ja niiden perusteluiksi esitetyt kannanotot vuosina 1991–2007.

Tulopolitiikka loppui Suomessa hitaasti ja vähitellen. Naapurimaahan Ruotsiin verrattuna tulopolitiikka jatkui Suomessa yli kaksi vuosikymmentä pidempään. Siksi on syytä pohtia, miksi uusi strategia syntyi näin verkkaisesti. Miten Suomen työmarkkinajärjestelmä poikkesi Ruotsista, kun muutos tapahtui meillä vasta 2000-luvulla? Miksi työnantajien vuonna 1991 asettamat tavoitteet keskitettyjen työehtosopimusneuvottelujen korvaamisesta yhä laajemmalla työpaikka- ja yksilökohtaisilla työehdoilla ovat toteutuneet vähitellen? Miksi jäähyväiset tulopolitiikalle kestivät niin pitkään?

1 Kiitokset University Collage Londonin Nordic and Baltic Economies: Problems and Prospects 2010 -seminaarin osallistujille sekä IIRA Europe Congress 2010:n, SosNetin, sosiologia- ja sosiaalipolitiikan päivien sessioiden osallistujille, Kari Liljalle ja Linnea Alholle rakentavasta kritiikistä, jota sain käsikirjoituksen varhaisista ja kehittyneemmistä versioista.

Polkuriippuvuus vai rakenteita muovaavien tapahtumaketjujen solmukohdat?

Historiallinen sosiologia ja taloustiede ovat 1900-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa keskittyneet tutkimaan instituutioiden merkitystä yhteiskuntien kehityksessä, kun on pohdittu talouden, demokratian ja sosiaalisen koheesion vuorovaikutusta. Kansainvälisessä yhteiskuntatutkimuksessa on korostettu institutionaalisten rakenteiden sitkeyttä. Sopeutuminen uusiin olosuhteisiin ja kriiseihin on historiallisen sosiologian vallitsevan käsityksen mukaan keskeisten toimijoiden aiempien strategisten valintojen ehdollistamaa. Polkuriippuvuus ja organisatorinen tahmeus kuvaavat, kuinka vaikeata olemassa olevien käytäntöjen ja rakenteiden muuttaminen on (ks. myös Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa).

Valtion instituutiot, yritykset, ammattiliitot, organisoitujen intressien keskusjärjestöt ja näiden kaikkien dynaaminen vuorovaikutus ovat saaneet paljon huomiota. Esimerkiksi ”poliittinen vaihto” (*general political exchange*) ja ”kapitalismin muunnelmät” (*varieties of capitalism*) ovat tähän keskusteluun liittyviä käsitteitä ja lähestymistapoja (ks. myös Saaren artikkeli *Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos* tässä kokoelmassa). Ne analysoivat kansallisten instituutioiden, organisaatioiden ja toimintatapojen toisiaan täydentävää luonnetta ja keskinäistä yhteen kytkeytymistä. Lähestymistavat korostavat valtiovallan, työn ja pääoman kompromissin vastavuoroisuutta, jolloin pitkävaikutteiset sitoumukset ja panostukset yhteistyöhön sitovat osapuolet myös tulevaan yhteistyöhön. (Pizzorno 1978; Crouch 1996; Thelen 1999; Mahoney 2000; Hall ja Soskice 2001; Thelen 2001; Pierson 2004.)

Kansainvälisessä työmarkkinatutkimuksessa on jo pitkään korostettu työnantajien strategisten valintojen olennaista merkitystä työmarkkinajärjestelmän muotoutumisessa. Uranuurtajana oli Keith Sisson, joka pohti työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen voiman ja työehtojen sopimisen tasojen vuorovaikutusta. Hän torjui suoraviivaisen näkemyksen, jonka mukaan työehdot muotoutuisivat vain keskusjärjestöjen, liittotason tai paikallisissa neuvotteluissa. Esimerkiksi Ruotsissa hänen arvionsa mukaan keskusjärjestöt olivat yhtä aikaa vahvat mutta sopimusten sisältöön vaikuttivat olennaisesti toimialan työnantajaliitot ja ammattiliitot ja sopimusta sovellettiin vielä paikallisissa neuvotteluissa. (Sisson 1987 ja 1991.)

Työnantajien toiminnan ja strategisen merkityksen tutkimus on yhteiskuntatieteissä ollutkin vilkasta (Tolliday ja Zeitlin 1991; Köykkä 1994a ja b; Jensen 2001; Swenson 2002). Nämä tutkijat ovat haastaneet aiemmat tulkinnat, joiden mukaan työnantajajärjestöjen toiminta on ollut vain defensiivistä ja reaktiivista suhteessa ammattiyhdistysliikkeen ja laajemmin työväenliikkeen luomaan haasteeseen ja paineeseen.

Suomen työnantajajärjestöt jättivät pitkät jäähyväiset tulopolitiikalle vuosina 1991–2007. Prosessin hitaus ei muuta sitä, että vasta Elinkeinoelämän keskusliiton

päätökset vuosina 2006–2007 johtivat tulopolitiikan loppumiseen. Tulopolitiikan loppu on olennainen institutionaalinen murros, joka vaikuttaa työmarkkinajärjestöjen keskinäisten suhteiden ohella aiempiin kolmikantaisiin toimintatapoihin ja rakenteisiin. Tämä avaa kriittisen näkökulman instituutioiden sitkeyttä korostavaan yhteiskuntatutkimukseen à la *general political exchange* ja *varieties of capitalism* (Crouch 1996; Thelen 1999; Hall ja Soskice 2001; Pierson 2004).

William H. Sewellin Jr. (2005) näkemykset yhteiskunnallisia rakenteita muokkaavista tapahtumista, tapahtumaketjuista sekä tapahtumaketjujen solmukohdista tuntuvat hedelmällisemmältä tulkintakehikolta, kun tarkastelemme Suomen työnantajakeskusjärjestöjen linjauksien muutosta ja uusia ratkaisuja. Tämä siitäkkin huolimatta, että työnantajapolitiikan muutoksen verkkaisuus voisi puoltaa polkuriippuvuuden korostamista.

Aineistot

Lähihistorian tutkiminen on haastavaa siksi, että se usein pohjautuu osittaiseen, puolinaiseen ja vinoutuneesti valikoituneeseen aineistoon. Puolueet, etujärjestöt, yritykset ja ihmiset eivät tavallisesti anna tuoreimpia aineistojaan kaikkien tutkijoiden käyttöön. Ensimmäisinä jonkun keskeisen toimijan aineistoihin tutustuneiden tutkimustuloksia on vaikea kontrolloida ja kritisoida, koska muilla ei ole oikeutta samojen lähteiden käyttöön.

Tässä tarkastelussa ensisijaisena alkuperäislähteenä on käytetty yksityisen sektorin työnantajakeskusjärjestöjen (Suomen Työnantajain Keskusliitto, STK, Liiketyönantajain keskusliitto, LTK, Teollisuus ja Työnantajat, TT, ja Elinkeinoelämän keskusliitto, EK) omissa lehdissä julkaistuja artikkeleita ja haastatteluja. Tämä aineiston rajaus liittyy tutkimusasetelmaan, kysymyksenasetteluun ja siihen, että muilla tutkijoilla on mahdollisuus kontrolloida tässä esitettyjen tulkintojen pohjana oleva lähdeaineistoa.

Tuoreet tutkimukset julkisen sektorin (Mattila 2000 ja 2005) ja yksityisen sektorin työnantajakeskusjärjestöistä (Mansner 2005; Pietiäinen 2009) tarjoavat aineistoa tähänkin tarkasteluun. Tapani Kahrin muistelmät (2001) avaa näkökulman työnantajajärjestöjen sisäiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Paperiliiton historiateos (Kujala 2006) tuo tarkastelun hyvin lähelle nykypäivää. Tulopolitiikan loppu ei ollut kuitenkaan näiden tutkimusten keskiössä, joten tässä on mahdollista esittää uusia tulkintoja kehityksestä.

Taulukko viereisellä sivulla kuvaa tulopolitiikan solmukohtia, joita tässä artikkelissa tarkastellaan. Samalla se on tiivistetty kuvaus niistä taloudellisista, yhteiskunnallisista, poliittisista ja työmarkkinakehitykseen liittyvistä raameista, joiden puitteissa tulopolitiikka loppui. Artikkelissa tutkitaan työnantajajärjes-

töjen julkisia, virallisia pyrkimyksiä. Siksi jo julkaistu aineisto, Tapani Kahrin muistelmat ja kirjoitetut historiateokset tarjoavat riittävän aineiston esitettyjen tulkintojen tekemiseksi. Työnantajajärjestöjen sisäiset kiistat, epäilykset ja val-tataistelut jäävät käytettävissä olevan aineiston vuoksi sivuun. Tästä huolimatta ei kuvauksesta tule liian suoraviivainen ja yksioikoinen, koska muutoksen hitaus kuvaa osaltaan sen vaikeutta työnantajajärjestöjen sisällä.

Taulukko. Tulopolitiikan solmukohdat.

Talous- ja yhteis-kuntakehitys	Poliittinen kehitys	Työmarkkinakehitys
Lama 1990–1995	Porvarihallitus 1991–1995	Rolf Widénin työryhmä 1982 Hyvityssakkojen korotus 1984 Säännöllisen työajan lyhennys, ns. pekkaspäivät 1984, 1986 AKT:n Etelä-Afrikan boikotti 1985 Toimihenkilötupo – SAK:n yhteislakko 1986 ”Saatanalliset säkeet” 1991
Devalvaatiot 1991, 1992		Ammattiyhdistysliikkeen uusi realismi 1991–
Suurtyöttömyys 1991–1997		Nollatupo 1991 (sopimuskausi 1992–1993) Teollisuus ja Työnantajat (TT) 1993
	EU-kansanäänestys 1994	Liittokierrokset 1993, 1994 (sopimuskaudet 1994, 1995)
	EU-jäsenyys 1995	
Vientivetoisen talouskasvun aika 1995–2008	SDP:n paluu hallitukseen 1995 Eläkelakien muutos EMU-päätös 1998	Liiketyönantajain Keskusliitto Palvelutyönantajiksi 1995 Eläkeuudistus (taitettu indeksi, sijoitussäännöt) Pääomatuloja suosivan tulopolitiikan kausi 1996–2007 (liittokierros 2000)
	Ydinvoimapäätös 2002	Valtio ostaa varallisuusveron poistolla työnantajat tupo-ratkaisuun 2004 (sopimuskausi 2005–2007) Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) 2005 Paperiteollisuuden pitkä työsulku 2005
	Eläkelakien muutos	Eläkeratkaisut 2005
	Porvarihallitus 2007–	Antti Herlin EK:n puheenjohtajaksi 2007 Liittokierros 2007

Poikkeuksellinen Pohjoismaa

Suomen työmarkkinasuhteiden kehityksen taitavasti kansainväliseen tutkimukseen kytkenyt professori Kari Lilja (1992) kirjoitti mielenkiintoisen aikalaisanalyysin Suomen työmarkkinasuhteissa 1990-luvun alussa tapahtuneesta laadullisesta muutoksesta Anthony Fernerin ja Richard Hymanin toimittamaan kirjaan *Industrial relations in the new Europe*. Hänen lukunsa otsikko kiteytti analyysin ytimen: *Finland: No longer the Nordic exception*. Hän korosti työmarkkinakonfliktin lievenemistä ja työtaisteluiden radikaalia vähenemistä 1980-luvun lopulta alkaen. Näin Suomi oli työmarkkinasuhteissa muuttunut normaaliksi Pohjoismaaksi.

Tämän luvun kysymyksenasettelun näkökulmasta Liljan analyysi vuodelta 1992 on ongelmallinen, vaikka työmarkkinakonfliktien lieveneminen on Suomessa jatkonut 1990- ja 2000-luvuilla. Keskitetty sopimusjärjestelmä oli murtunut Ruotsissa jo 1980-luvulla, ja Tanskassa suuntaus kohti paikallista sopimista oli vahva 1990-luvulla. Norjassa se oli säilynyt, mutta Suomen tulopoliittikkaa väljempänä raamina. (Dølvik ja Stokland 1992; Kjellberg 1992; Scheuer 1992; Gennard 1994; Köykkä 1994a ja b; Pestoff 1994; Nycander 2002.) Suomi muuttui työehtosopimustoiminnan näkökulmasta jälleen pohjoismaiseksi poikkeukseksi 1990- ja 2000-luvuilla, kun laajat talous-, sosiaali- ja palkkapoliittiset tuloratkaisut säilyivät osana yhteiskuntapoliittikkaa aina vuoteen 2007 saakka. Suomessa työmarkkinasuhteet säilyttivät tällaiset ”pohjoismaiset” piirteet, kun Tanskassa ja Ruotsissa ne olivat jo muuttuneet osaksi yhteiskuntahistoriaa.

Vuosituhaten vaihteessa suomalaiset työmarkkinatutkijat arvioivat, että Suomen työmarkkinamalli oli säilynyt pääpiirteissään keskitettynä. Kari Lilja ja Ari Nieminen korostivat suomalaisten työnantajien pragmaattisuutta, jonka vuoksi heidän mukaansa työnantajalinjassa korostui jatkuvuus, kun työnantajien pitkään tavoittelema tiukka sitovuus tulopoliittisissa ratkaisuisa toteutui 1990-luvun lopulla. Siirtyminen kohti paikallista sopimista oli jäänyt Liljan ja Niemisen arvion mukaan vähäiseksi. (Lilja 1998; Nieminen 2001.)

Työnantajat tuloksettoman tupon puolella

Suomen työmarkkinakehitystä on tarkasteltu paljolti puoluepoliittisen kamppailun näkökulmasta. Suuret lakkoluvut ja palkkaliukumukset on selitetty kommunistien vahvalla vaikutuksella (Knoellinger 1959; Ross ja Hartman 1960; Savola 1969; Mansner 1990 ja 2005; Haataja 1993). Työnantajien sitoutumista tulopoliittikkaan on tässä tulkintakehikossa selitetty yhteiskuntarauhan ostamisella. Toisesta näkökulmasta Suomen työnantajajärjestöjen pääomat ovat pienet ja ne ovat järjestöinä heikkoja suhteessa jäsenyrytyksiin – nämä seikat estivät vahvan

työnantajasolidarisuuden synnyn. Ruotsin työmarkkinat vetivät suomalaista työvoimaa 1970-luvun alussa ja Suomeen syntyi niin paikallisten työtaisteluiden kuin liittelakkojenkin osalta perinne, jossa lakolla uhkaaminen tai työtaisteluun ryhtyminen useimmiten kannatti.

Työnantajien näkökulmasta tulopolitiikan tärkein tavoite oli palkkakustannusten hillintä. Tästä näkökulmasta tulokset olivat heikot tai jopa surkeat 1970-luvulla ja ajoittain 1980-luvullakin. Yksityisen sektorin työnantajat olivat tästä paljolti itse vastuussa, sillä paikallisesti neuvotellut palkkaliukumukset muodostivat teollisuudessa 20–40 prosenttia toteutuneista palkankorotuksista vuosina 1969–1977 (Tulopoliittiset ratkaisut vuodesta 1968). Raju rakennemuutos, Ruotsin suuri työvoiman kysyntä, ajoittainen työvoimapula sekä alakohtainen ja ammattikohtainen palkkakehityksen epätahtisuus vauhdittivat palkkavaatimuksia. Korkeasta hinta- ja palkkainflaatiosta, devalvaatioista ja työmarkkinoiden epävakaudesta huolimatta yritysten voitot, palkansaajien reaaliensiot, työllisyys ja talous kehittivät kohtuullisen ripeästi, mutta hyvin epävakaasti.

Palkkapoliittinen jännite siirtyi 1980-luvulla yhä enemmän kotimarkkinoiden palvelualojen ja vientiteollisuuden väliseksi. Tämä tarkoitti sekä työnantajakeskusjärjestöjen että ammattiyhdistysliikkeen välisten jännitteiden kasvua. Selkeimmin tämä näkyi ns. toimihenkilö-tupossa, jonka STK ja LTK tekivät Akavan, TVK:n ja STTK:n kanssa vuonna 1986. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) painostustoimet johtivat siihen, että STK taipui uuteen keskitettyyn ratkaisuun SAK:n kanssa. LTK ei suostunut tekemään enää toista keskitettyä ratkaisua samana vuonna, mutta sen aloilla työehtosopimukset SAK:n ammattiliittojen kanssa syntyivät STK–SAK-sopimuksen pohjalta. (Pietiäinen 1995, 351–375; Bergholm 2000, 489–500, 515–524, 560–570, 591–599; Mansner 2005, 213–223, 233–256.)

Kasvatavat jännitteet

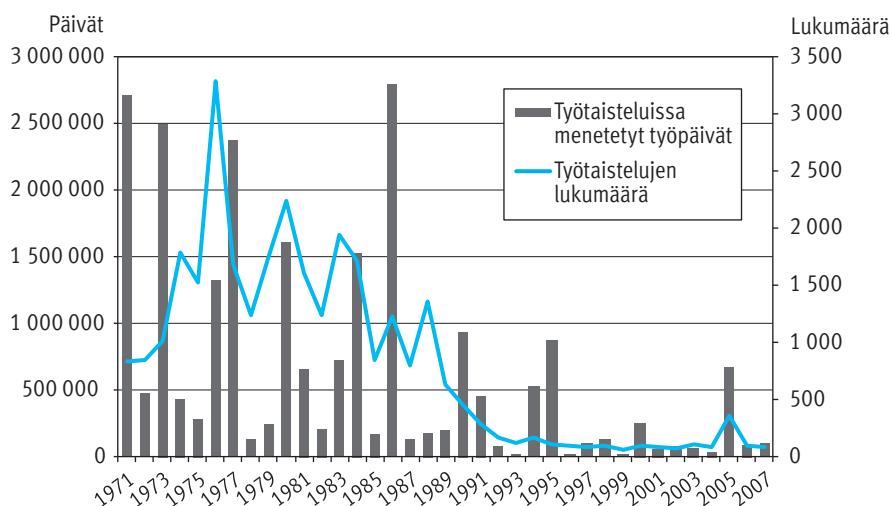
Taloudellisesti hyvinä aikoina yritysten johtomiehet purivat hammasta, vaikka työehtosopimustavoitteissa työnantajien keskeiset vaatimukset toteutuivat vain osittain. Kritiikki kuitenkin yltyi. Metalliteollisuuden Työnantajaliiton toimitusjohtaja Rolf Widénin johtaman työryhmän esityksestä STK asetti vuonna 1982 tavoitteeksi joustavamman työehtosopimuspolitiikan. Tämä tarkoitti selvää irtiottoa aiemmasta tulopolitiikkaan sitoutumisesta. (Uimonen 1984, 18; Mansner 2005, 117–118.) Työnantajat olivat tyytymättömiä sopimusten takaa-
man työrauhan vaihtelevuuteen. Työnantajajärjestöt saavuttivat vuoden 1984 tulopoliittisen ratkaisun yhteydessä merkittävän voiton, kun hallitus korotti huomattavasti työrauhavelvoitteen rikkomisesta maksettavia hyvityssakkoja eli ns. lakkosakkoja. Tämä oli vain puolittainen voitto, kun ammattiyhdistysliike

onnistui torjumaan työaikajoustot ja ajamaan työehtosopimuksiin huomattavat työajan lyhennykset, ns. pekkauspäivät, vuosien 1984 ja 1986 tupoissa. (Mansner 2005, 182–196, 213–223, 233–256.)

Työnantajien arvovaltaa ja toimintavapautta rajoittivat ammattiyhdistysliikkeen ärhäkkä kansainvälinen solidaarisuustoiminta. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto (AKT) julisti syksyllä 1985 Etelä-Afrikan viennin ja tuonnin boikottiin. Boikotti sai SAK:n tuen, ja useat ammattiliitot sekä SAK:sta että muista keskusjärjestöistä liittyivät siihen. AKT:n vuonna 1988 ajama La Escondida -kai-voshankkeen boikotti oli sekavampi ja koetteli ammattiyhdistysliikkeen rivien yhtenäisyyttä. Etelä-Afrikka-boikotin alkuvaiheessa työnantajapuolen kannan ammattiyhdistysliikkeen solidaarisuustyöhön kiteytti Metsäteollisuuden Keskusliiton toimitusjohtaja Matti Pekkanen, kun hän tuomitsi sen moraalittomaksi ja Etelä-Afrikan valkoisia hyödyttäväksi. (Bergholm 2000, 529–545, 581–584 ja 2009.)

Suomalaisten kansainvälisesti poikkeuksellisen runsaat työtaistelut (ks. oheinen kuvio) saavuttivat yhden huipun vuonna 1986, jolloin SAK:n lyhyen yhteislakon ja eräiden liittolakkojen vuoksi työtaisteluissa laskettiin menetetyn lähes 2,8 miljoonaa työpäivää (Työtaistelut 1986; Mansner 2005, 250–252). Runsas lakkoilu oli Suomen työmarkkinoiden piirre, joka on jättänyt pysyvän muisti-jäljen työnantajapuolen keskeisten toimijoiden tajuntaan. Tämä näkyy siinä, että Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) piti yhä vuonna 2010 lakkoja työelämän keskeisenä ongelmana, vaikka työtaistelujen lukumäärä ja niiden takia menetettyjen työpäivien määrä ovat romahtaneet 1970- ja 1980-lukujen huippuvuosista (Elinkeinoelämän keskusliitto 2010).

Kuvio. Työtaistelut Suomessa 1971–2007.



Lähde: Työtaistelutilasto 2010.

LTk ampuu alas STK:n ”saatanalliset säkeet”

Suomen talouskasvu hiipui vuonna 1990 nollakasvuksi. STK:n lehti *Teollisuusviikko* raportoi vielä nousukauden tunnelmissa tammikuussa 1991, ettei metalliteollisuus odottanut työvoimapulaa toimettomana (Teollisuusviikko 10.1.1991a). Suhdanne oli kuitenkin kääntynyt jo huonommaksi. *Teollisuusviikko* uutisoi samassa numerossa, että teollisuudessa oli painetta vähentää 25 000 työntekijää (Teollisuusviikko 10.1.1991b). Metsäteollisuuden työnantaja-liiton toimitusjohtaja Mauri Moren arvioi Suomen kustannuskriisin pahaksi tammikuussa 1991. Hän vaati suomalaisten palkkaratkaisujen sopeuttamista vientiteollisuuden kantokyvyn mukaan. Moren korosti, että tämä koski myös suljettua eli kotimarkkinasektoria. Hän varoitti siitä, että metsäteollisuuden työehtosopimusneuvotteluissa oli tiedostettava kannattavuuden ja käyntiasteen jyrkkä aleneminen. (Teollisuusviikko 10.1.1991c.) STK:n varatoimitusjohtaja Seppo Riski ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen johtaja Paavo J. Paavola olivat samoilla linjoilla. (Teollisuusviikko 7.2.1991 ja 28.2.1991a.)

Teollisuuden Keskusliiton (TKL) suhdannebarometri syöksyi pohjalukemiin jo tammikuussa 1991. Tulosten perusteella TKL:n toimitusjohtaja Timo Relander ennakoiki, että talouden taantuma oli syvenemässä lamaksi. Suomen kilpailukyky oli työnantajien talousasiantuntijoiden mukaan pohjalukemissa. Huolestuttavien uutisten kasautuessa ja yritysten vaikeuksien lisääntyessä toimitusjohtajien paniikki alkoi kasvaa. Nopeassa tahdissa oli siirrytty työvoimapulan uhkasta suurtyöttömyyteen. (Teollisuusviikko 24.1.1991b ja c; 28.2.1991b; 21.3.1991; 18.4.1991; 9.5.1991; Kahri 2001, 309–316.)

Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa sosialidemokraatit kärsivät selvän tappion ja keskustapuolue nousi oppositiosta uuden porvarihallituksen pääministeripuolueeksi. Runsaiden vaalilupauksien lunastaminen oli kuitenkin vaikeaa, kun maa syöksyi lamaan ja työmarkkinatilanne tulehtui. Autoliikenteen lakko-työsulku ja satamien lakko kesällä 1991 keskellä pahenevaa taloustilannetta terästivät vaikeuksiin joutuneiden yritysten omistajien ja johtajien luokkatietoisuutta.

Perheyriksen toimitusjohtajasta valtiovarainministeriksi noussut Iiro Viinanen tulkitsi näitä tunteja, kun hän kesäkuussa 1991 esitti lakkoavustusten verovapauden poistamista. Hän kertoi useiden yritysten jo sopineen työntekijöiden kanssa palkka- ja työaikajärjestelyistä, joilla kustannuksia oli vähennetty yrityskohtaisin sopimuksin. Viinanen totesi vielä, että muidenkin yritysten kannattaisi menetellä näin eikä odottaa työmarkkinakeskusjärjestöjen käymien neuvottelujen tuloksia. – Ei kovin diplomaattista puhetta valtiovarainministeriltä, kun pääministeri Esko Ahon hallitus koetti samaan aikaan neuvotella ammattiyhdistysliikkeen kanssa kustannustason alentamisesta ja valtiontalouden tehtävistä säästöistä. (Helsingin Sanomat 3.6.1991; 12.6.1991; 15.6.1991; Palkkatyöläinen 17.6.1991; 25.6.1991a ja b; Kahri 2001, 306–308.)

Tekstiiliteollisuusliiton toimitusjohtaja Matti Järventie oli Viinasen linjoilla syyskuussa. Eri alojen väliset palkkasidonnaisuudet tuli purkaa. Hän esitti palkkamallia, jossa kukin työnantaja maksaa sellaista palkkaa, mihin sillä on varaa. Järventie vaati palkkojen lisäksi muutakin päättäväntä työhdoista enemmän yrityksille. (Teollisuusviikko 5.9.1991.)

STK käärtti elokuussa pikaisesti palkkakustannuksia karsivaa työehtosopimusratkaisua. Tämä oli ahdinkoon ajautuneiden yritysten omille työnantaja-liitoilleen ja keskusjärjestölleen esittämä vaatimus. (Teollisuusviikko 29.8.1991; Kahri 2001, 314–318.) Kun työmarkkinakeskusjärjestöjen neuvottelut eivät edenneet, STK:n hallitus päätti tiukentaa ja täsmentää vaatimuksiaan. STK:n puheenjohtaja, vuorineuvos Krister Ahlström katsoi, ettei ollut kompromissin paikka, kun aika toimi työnantajien tavoitteiden puolesta. Tiukempaa linjaa ajoi myös Kymmene Oy:n toimitusjohtaja Vesa Vainio, jonka mielestä avainryhmien lakkojen pakkosovittelu ja työsopimuslain muuttaminen vaativat välitöntä ratkaisua.

STK:n työehtosopimusvaliokunta laati näillä evästyksillä yhteistyössä STK:n jäsenliittojen kanssa neuvottelutavoitteet, jotka esiteltiin uusina linjoina 1990-luvun sopimuspolitiikkaan ja kaksivuotisina lamalääkkeinä. Välittöminä kilpailukyvyn palauttamistoimina perusteltujen esitysten rinnalla oli myös vaatimus useiden työmarkkinoiden periaatekiistojen ratkaisemisesta STK:n linjan mukaisesti. Esitykset olivat niin rajuja, että SAK:n varapuheenjohtaja Aarno Aitamurto nimesi ne samaan aikaan paljon julkisuutta saaneen Salman Rushdien kirjan mukaan ”saatanallisiksi säikeiksi”. (Teollisuusviikko 5.9.1991a ja d; Kahri 2001, 317–325.)

Työehtosopimuspolitiikan linjat 1990-luvulla -asiakirjan vaatimukset olivat seuraavat:

- 1) Vähintään kahden vuoden järjestely, jonka aikana palkkoja ei koroteta. Sen sijaan toteutetaan mahdollisimman nopeasti järjestely, jossa alennetaan palkkoja ja ohjepalkkoja 5 prosenttia ja poistetaan lomatapaluu-/lomaraha. tehdään mahdolliseksi yritysکوhtaisin sopimuksin alentaa palkkoja työehtosopimusnormien alapuolelle. Tällöin noudatetaan erikseen sovittavaa menettelyä
- 2) Työnantajan kansaneläkemaksu poistetaan (2,4 prosenttia). Työnantajan sairausvakuutusmaksun alennus (1,0 prosenttia), joka on voimassa tilapäisenä 30.6.92 saakka, muutetaan pysyväksi.
- 3) Työeläke(TEL)maksua alennetaan aikaisemmin suunnitellulla tavalla 2,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 1992. TEL-peruskorkoa alennetaan 0,5 prosenttiyksikköä. Palkansaajille sekä yksityisellä että julkisella sektorilla säädetään työeläkevakuutusmaksu.

- 4) Työttömyysvakuutusmaksun maksuosuudet muutetaan siten, että valti-onosuus säädetään 56 prosentiksi (tuolloin 48 prosenttia), työnantajien osuus 22 prosentiksi (47 prosenttia) ja vakuutettujen osuus 22 prosentiksi (5 prosenttia).
- 5) Sovitaan siitä, että säännöllistä vuosityöaikaa pidennetään ilman palkka-kompensaatiota 50 tunnilla vuodessa tai työajan lyhennyksestä maksettua palkkakompensaatiota alennetaan 3 prosenttiyksiköllä.
- 6) Otetaan työehtosopimukseen määräys siitä, että sairausajan palkassa on kolmena ensimmäisenä päivänä palkansaajan kohtuullinen omavastuu-osuus.
- 7) Muita asioita.
 - Sosiaaliturvatuoksien indeksikorotuksista vuonna 1992 luovutaan.
 - Kumotaan työsopimuslain 17 pykälä (TB: työehtojen yleissitovuussää-dös) ja tarvittaessa korvataan se minimipalkkasäädöksellä.
 - Muutetaan työsopimuslain 27 pykälää siten, ettei työnantajalla ole palkanmaksuvelvollisuutta palkansaajien lakon aiheuttaessa työnteon keskeytyksen.
 - Muutetaan yhteistoimintalakia siten, että kohtuuttoman pitkäksi todetut neuvotteluajat harkitaan uudelleen.
 - Työriitojen sovittelulakiin otetaan avainryhmien osalta säädökset sovintomenettelystä ja tällaisten ryhmien työtaisteluiden kieltämis-mahdollisuudesta.
 - Työllisyyslain epäkohdat korjataan.
 - Paikkakuntakalleusluokituksen voimassaoloa jatketaan sopimuskau-den ajan.
 - Sovitaan nykyisten sopimusten edellyttämistä teknisluontoisista ky-symyksistä (ansiokehitystakuu yms.). (Kahri 2001, 319–320.)

SAK:ssa esitys tyrmättiin ja tuomittiin, sillä SAK:n laskelmien mukaan esitysten hyväksyminen olisi tarkoittanut 13 prosentin palkanalennusta. *Palkka-työläisen* pääkirjoitus kuvasi esityksiä Kahrin kauhukertomukseksi. Lehti totesi poikkeuksellisen karskilla tavalla: ”STK:n viime viikolla ulostama vaatimuspaperi on ainutlaatuisen kova.” Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliiton (TVK) puheenjohtaja Matti Kinnunen uhkasi katkaista neuvottelut, jollei STK peru esityksiään. STTK ja Akava tuomitsivat myös kovin sanoin nämä STK:n vaatimukset. (Helsingin Sanomat 4.9.1991; Teollisuusviikko 5.9.1991c; Palkka-työläinen 9.9.1991a ja b; Kahri 2001, 317–325; Mansner 2005, 448–452.)

Esitykset palkkojen alentamisesta kaatuivat laajoista neuvotteluista huoli-matta syksyllä valuuttapaon jälkeen toteutuneeseen devalvaatioon. Työnantajat saivat läpi reilut reaali-palkkojen alennusvaatimukset, kun vuosien 1992–1993 palkkaratkaisut syntyivät nollalinjalta voimassa olevia työehtosopimuksia

jatkamalla. Myös sosiaaliturvassa työntekijöiden omavastuu kasvoi niin työeläkkeissä kuin työttömyysvakuutuksessa, kun osa työeläkemaksusta siirtyi työntekijäin palkoista maksettavaksi ja eduskunta säätöi lain veronluonteisesta työttömyysvakuutusmaksusta. (Helsingin Sanomat 22.9.1998; Mansner 2005, 455–495.) Päätöstä kansaneläkemaksun poistosta työnantajat saivat odottaa aina vuoteen 2009 saakka (Helsingin Sanomat 12.3.2009).

STK:n työelämän pelisääntöjä koskeneet esitykset menestyivät paljon huommin. LTK:n toimitusjohtaja Jarmo Pellikka sanoutui välittömästi irti tästä kokonaispaketista vaikka piti tehtyjä ehdotuksia tarpeellisina muutoksina. LTK piti harkitsemattomana sitä, että STK toi työvoimakustannusten alennusneuvotteluihin sellaisia periaatteellisia kysymyksiä kuin työehtosopimusten yleisistovuuden purkamisen ja yhteistoimintalain muuttamisen. Yleistä mielipidettä heijasteli *Helsingin Sanomien* pääkirjoitus, joka tuomitsi STK:n esitykset epärealistisiksi. Työmarkkinoiden peruspelisääntöihin ei tullut STK:n patruunoiden vaatimia muutoksia. Pellikan oma linja korostui, kun hän joulukuussa 1991 muistutti, että keskitetyt työmarkkinaratkaisut sopivat huonoihin aikoihin. (Helsingin Sanomat 4.9.1991 ja 5.9.1991; Palvelutyönantaja 3.10.1991 ja 12.12.1991; Pietiäinen 1995, 378–381.)

Krister Ahlström oli arvioinut, että suhdanteiden heikkenemisen vuoksi aika olisi STK:n tavoitteiden toteutumisen puolella. Tämä ennuste ei pitänyt paikkaansa, sillä laman rajuus yllätti kaikki osapuolet. Työllisyystilanteen katastrofaalinen heikentyminen itse asiassa vei pohjan STK:n ajamalta työmarkkinajärjestelmän rakennemuutokselta. Tapani Kahri on muistelmissaan todennut, että taloudellisen tilanteen nopea huononeminen vei päähuomion talouden kohentamistoimiin ja siinä rytäkässä ”systeemikysymykset” jäivät sivuun (Kahri 2001, 308, 318).

Tilapäinen paluu kolmikantaan

Työmarkkinakehitystä tarkasti seurannut *Helsingin Sanomien* toimittaja Risto Uimonen päätteli marraskuussa 1993, että syntyneet metalli- ja paperiteollisuuden työehtosopimukset päättivät syksyn 1991 ”saatanallisista säkeistä” alkaneen työnantajaraivon epookin. Tätä kaksivuotiskautta 1991–1993 hän piti tulopolitiikan historian kummallisimpana jaksena, mutta se oli päättynyt ”saatanallisten säkeiden” hautajaisiin. Joulukuussa hän iloitsi yhteiskuntarealismin paluusta niin työnantajien kuin hallituksenkin edustajien toiminnassa. (Helsingin Sanomat 26.11.1993.)

Teollisuuden ja työnantajien järjestöt ajoivat Suomen jäsenyyttä Euroopan unioniksi (EU) vuonna 1993 muuttuneessa taloudellisessa ja poliittisessa valtioliitossa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ammattiyhdistysliikkeen sivustatuki oli

turvattava, koska jäsenyys EU:ssa ratkeaisi neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä syksyllä 1994. EU-jäsenyyden vastustajat epäilivät, että EU-jäsenyys murtaisi Suomen työmarkkinamallin. Olihan sosialidemokraattinen talousasiantuntija Eero Tuomainen väittänyt, etteivät tulopolitiikka ja Euroopan talous- ja rahaunioni (EMU) olleet sovittavissa yhteen. (Tuomainen 1988, 175; Palkkatyöläinen 28.3.1994a ja b; Bergholm 1994, 40–41.)

Lähestyvä kansanäänestys vauhditti siis osaltaan yhteiskuntarealismin paluuta STK:sta TT:ksi (Teollisuus ja Työnantajat, TT) muuttuneessa työnantajakeskusjärjestössä. Työntekijäpuolen provosoiminen ei ollut järkevää, kun mielialapidustelujen mukaan suurimman keskusjärjestön eli SAK:n jäsenistöstä suurempi osa vastusti kuin kannatti jäsenyyttä (Palkkatyöläinen 17.5.1993 ja 23.5.1994). Näin ollen työehtosopimusjärjestelmän muutoksen ajamisen sijasta TT:n varatoimitusjohtaja Tapani Kahri sai vakuuttaa, että työnantajat arvostivat suomalaista neuvottelujärjestelmää ja ettei EU-jäsenyys vaikuta sopimusturvaan. Hän ei pitänyt enää vuoden 1994 alussa yleissitovuuden purkamista ajankohtaisena. (Palkkatyöläinen 28.2.1994.)

Akava, LTK, SAK, STTK ja TT antoivat yhdessä EU-jäsenyyttä tukevan kannanoton, joka korosti kesäkuussa 1994 työmarkkinajärjestöjen yksimielisyyttä. Tarkoitus oli hälventää jäsenyyteen liittyviä pelkoja ja vahvistaa jäsenyyden kannatusta ennen kansanäänestystä. Kannanotto sisälsi vakuutuksen siitä, että Suomen työmarkkinajärjestelmän keskeiset piirteet olivat käyttökelpoisia myös tulevaisuudessa. Työmarkkinakeskusjärjestöt korostivat, että ne tekisivät yhteistyötä EU:n työelämää koskevien säädösten soveltamisessa käytäntöön. SAK:n puheenjohtaja Lauri Ihalainen vertasi yhteistä julistusta legendaariseen STK:n ja SAK:n tammikuun kihlaukseen vuodelta 1940. Tapani Kahri kuitenkin jarrutteli: ”Paperi ei kuitenkaan hakkaa kiveen nykyisiä käytäntöjä eikä ota kantaa neuvottelumalleihin, joista minkään taakse TT ei ole yksiniittisesti linnoittautunut.” (Helsingin Sanomat 9.6.1994 ja 10.6.1994; Palkkatyöläinen 20.6.1994 [lainaus].)

Suomen liittyminen Euroopan talous- ja rahaliittoon EMUun sai työmarkkinakeskusjärjestöiltä samanlaisen tukikannanoton lähes vuotta ennen kuin asia tuli eduskunnan päätettäväksi. Tällä kertaa mukana olivat kaikki työnantajakärjestöt, kun sekä kunta- että valtiotyönantaja tulivat mukaan allekirjoittajiksi. Keskusjärjestöt ilmoittivat, ettei EMU-jäsenyys romuta työ- ja virkaehtojen vähimmäisehtoja eikä työehtosopimusten yleissitovuutta tai alenna nimellispalkkoja. Meikäläisen sopimustoiminnan perusteet kestäisivät myös EMUssa. Näin työmarkkinajärjestöt halusivat osaltaan vaikuttaa EMUn vaikutuksia arvioineen asiantuntijatyöryhmän analyysiin ja hallituksen päätöksiin. Työmarkkinajärjestöt sopivat, että työeläkevakuutuslaitoksiin ja työttömyysvakuutusrahastoon muodostettaisiin noususuhdanteissa säästöä keräävät ja laskusuhdanteissa varat käyttävät puskurirahastot, koska kiinteän valuutan oloissa suhdannevaihteluiden ratkaisuksi ei devalvaatio enää käynyt. Ammattiyhdistysliikkeen ajamat EMU-

puskurit tulivat lopulta osaksi sitä ratkaisua, jolla Suomi luopui omasta valuutastaan. (Helsingin Sanomat 23.5.1997 ja 18.11.1997; Palkkatyöläinen 2.6.1997; Kahri 2001, 392–400; Pietiäinen 2009, 120–121.)

Sosialidemokraattien vaalivoitto ja paluu hallitukseen keväällä 1995 johtivat vientivetoisen kasvupolitiikan ja palkkakehitystä hillitsevän tulopolitiikan paluuseen. Kyse oli vientiteollisuuden saaman devalvaatioedun pitkittämisestä, kuten tulopolitiikan syntyessä vuonna 1968. Keskitettyjä ratkaisuja syntyi useita vuosina 1995–2004. Ne kattoivat vuodet 1996–1997, 1998–1999 ja 2001–2002, 2003–2004 ja 2004–2007. Tulopolitiikka oli poikkeuksellisen pitävää. Kaikkien alojen oli oltava mukana ennen kuin keskitetyt ratkaisut syntyivät. Alakohtaisiin sopimuksiin ei piilotettu erillisiä etuja. Myös paikalliset palkkaliikumukset jäivät niukoiksi. Työnantajapuoli oli tyytyväinen pitäviin sopimuksiin, jotka takasivat matalat palkankorotukset. Esimerkiksi LTK:sta Palvelutyönantajiksi muuttunut työnantajakeskusjärjestö antoi vuosien 2003–2004 tulopoliittiselle kokonaisratkaisulle arvosanaksi 10–. (Arvioita tulo- ja hintakehityksestä 1999; Nieminen 2001; Tulopoliittinen selvitystoimikunta 2003 ja 2007; Pietiäinen 2009, 106–198.)

Työnantajille ja yritysten omistajille hyvin edulliset tulopoliittiset ratkaisut varmistivat pääomatulojen jäämisen pysyvästi korkeammalle tasolle kuin ennen 1990-luvun lamaa. Hyvät tulokset eivät kuitenkaan johtaneet strategian uudelleenarviointiin. TT:n arvion mukaan tulonjaon muutos ei ollutkaan riittävä, koska pitkällä aikavälillä Suomen yksityisen sektorin tulo-osuus alitti EU:n keskiarvon. Työnantajajärjestön asiantuntijat myös vähättelivät pääomatulojen kasvua. (Teollisuustieto 12.4.2002 ja 17.11.2002.) Perinteisen keskitettyjen ratkaisujen maltillisuuden turvaamisen rinnalla jatkui vaihtoehtoisen työehtosopimusmallin markkinointi (Teollisuustieto 6.3.2002, 16.8.2002 ja 9.10.2003). Joustavuus työajoissa ja tulospalkkaus olivat vahvasti esillä (Teollisuustieto 17.6.2002 ja 5.9.2003).

TT:n työmarkkinajohtaja Seppo Riski arvosteli tulosopimusten ylisolidarisuutta, joka hänen arvionsa mukaan heikensi heikosti tuottavien alojen työllisyyskehitystä (Teollisuustieto 8.5.2002b ja 10.10.2002b; Pietiäinen 2009, 205). TT:n palkkausjärjestelmäasiantuntija Risto Alanko piti esillä ajatusta väljemmistä työehtosopimuksista, joustavammasta työlainsäädännöstä ja paikallisen sopimisen laajentamisesta. Hän vaati toistuvasti Suomen palkanmuodostukseen perusteellista muutosta. (Teollisuustieto 8.5.2002a, 17.11.2002b ja 17.12.2003.)

Työnantajien perimmäisenä tavoitteena ”saatanallisissa säkeissä” oli Suomen työehtosopimusjärjestelmän muuttaminen sellaiseksi, että työehdoista neuvoteltaisiin ja sovittaisiin aiempaa enemmän yrityksissä. Lainsäädännön ja työso-
pimusten oli muututtava sellaisiksi, että palkkaustavoista ja työajoista voitaisiin sopia paikallisesti. Tavoitteena oli mahdollistaa työpaikkakohtaiset poikkeamiset työehtosopimuksista ja työlainsäädännön määräyksistä. Tämä tavoite säilyi myös TT:n vuonna 1997 hyväksymässä ohjelmassa, vaikka ohjelman vaatimusten sävy

oli noususuhdanteen oloissa sovinnollisempi. (Työehtosopimuspolitiikan linjat 1990-luvulla 1991; Työelämän uudet arvot ja säännöt 1997.)

Paikallisen sopimisen ilosanomaa toistettiin sitkeästi. Sen evankeliumi oli Seppo Riskin huulilla, kun hän lokakuussa 2002 todisti näin:

”Työnantajien ja palkansaajien yhteinen etu olisi sellainen työmarkkinaratkaisu, joka lisää ostovoimaa mutta ei lisää työttömyyttä, luo lisää joustavuutta paikalliseen sopimiseen mutta ei jäykistä työmarkkinoiden rakenteita.” (Teollisuustieto 10.10.2002.)

59

Työnantajajärjestöjen rakennemuutos

Työnantajien rivit olivat pahasti sekaisin, kun Suomi syöksyi lamaan vuonna 1991. Kiistat koskivat niin perustavanlaatuisia kysymyksiä kuin, pitikö Suomen markka devalvoida ja mikä olisi paras sisältö talouden nousuun kääntävän työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan yhteiskuntasopimukselle. (Kahri 2001, 309–331; Mansner 2005, 437–454; Pietiäinen 2009, 46–47.) Kiistojen syvyys johti teollisuuden etujärjestöjen pikaiseen yhdistämiseen, jota oli aiemminkin yritetty. Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Teollisuuden Keskusliitto (TKL) yhdistyivät Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitoksi (TT) vuoden 1993 alussa. Kyse oli myös yritysten lama-aikana edunvalvontaan kohdistamasta kulujen karsinnasta. Uusi organisaatio ei taannut työpaikkaa kaikille sitä edeltäneissä keskusjärjestöissä töissä olleille. (Mansner 2005, 513–551.)

Työnantajapolitiikan kannalta olennainen jako oli ollut STK:n ja LTK:n välillä. Kyse oli aidoista talous- ja palkkapoliittisista jännitteistä, kun STK edusti ensisijaisesti vientiteollisuutta ja LTK kotimarkkinatuotantoa. STK:n aloilla palkkaliukumien olivat yleisiä, kun taas LTK:n jäsenliitot toimivat etupäässä ns. kiinteäpalkka-aloilla. Kiistat olivat kuumenneet jo 1980-luvulla, kun palvelualojen yhteiskunnallinen painoarvo niin työllisyydessä kuin työehtosopimuspolitiikassakin kasvoivat. (Pietiäinen 1995, 362–375; Mansner 2005, 198, 371–372.) LTK:n ja sen toimitusjohtajan irtautuminen ”saatanallisista säkeistä” syksyllä 1991 on kuvattu jo aiemmin.

STK ja sen seuraajajärjestö TT olivat halukkaita sulauttamaan palvelualan työnantajakeskusjärjestön itseensä, mutta se ei onnistunut edes silloin, kun TT perustettiin. Työnantajarintaman yhdistäminen eteni lopulta, kun Jarmo Pellikan seuraajaksi Palvelutyönantajien toimitusjohtajan paikalle oli valittu Arto Ojala. Palvelutyönantajat ja TT yhdistyivät vuoden 2005 alussa Elinkeinoelämän keskusliitoksi (EK). Sen jälkeen yksityisen sektorin työnantajien edunvalvonta oli yhdessä keskusjärjestössä. (Pietiäinen 2009, 233–279.)

Viimeinen tupo

Jukka-Pekka Pietiäinen on ansiokkaasti kuvannut, kuinka TT valmisteli vuodesta 2003 alkaen keskitetyistä ratkaisuksista irtautumista. Työmarkkinajohtaja Seppo Riski tosin epäili kesällä 2003, että ammattiyhdistysliike saattaisi olla työpaikkatasoisessa sopimisessa jopa vahvempi kuin valtakunnallisessa sopimustoiminnassa, koska sen palveluksessa oli enemmän väkeä kuin työnantaja-liitoissa. Riski tavoitteli sellaista Suomea, jossa olisi pitkät työehtosopimukset mutta niitä olisi aiempaa huomattavasti vähemmän. Kattava työrauha sovittaisiin valtakunnallisilla sopimuksilla mutta palkka- ja muut työehdot määriteltäisiin yhä enemmän yrityksissä. Riski oli vakuuttunut jo kesän 2003 lopulla siitä, että TT:n yritysjohtajat halusivat lopettaa tulopolitiikan. (Pietiäinen 2009, 202–207.)

Työnantajajärjestöjen askelmerkit olivat melko selkeät. EK sai jo ennen työnantajajärjestöjen yhdistymispäätöksen täytäntöönpanoa hoitaakseen sopimusneuvottelut. Tavoitteena oli siirtää työehtosopimusneuvottelut liittotasolle, jolloin olisi paremmat edellytykset siirtää sopimustoiminnan painopistettä yrityksiin ja toimipaikoille. (Teollisuustieto 17.12.2003 ja 18.3.2004a; Pietiäinen 2009, 211–213.)

Tähän linjaan sopi TT:n keväällä 2004 hyväksymä työllisyysohjelma, joka toisti ylisolidaaristen työehtosopimusratkaisujen kritiikin ja vaatimuksen yrityskohtaisen sopimisen lisäämisestä. Työnantajakeskusjärjestön mielestä yrityksille tuli antaa enemmän tilaa sopeutua markkinatilanteeseen. Siksi oli luovuttava ”vanhakantaisista” korotusmalleista, matalapalkkaeristä, indeksiehdoista ja eri alojen välisistä ansiokehitystarkasteluista. TT ajoi palkkaratkaisuihin suurempaa yrityskohtaista järjestelyvaraa, tulospalkkauksen lisäämistä ja ylipäänsä paikallisen sopimisen laajentamista. (Teollisuustieto 18.3.2004b.)

TT toisti keväällä 2004 aiempaa systemaattisemmin vaatimuksen työehtosopimusmallin perusteellisesta muuttamisesta. *Ilman muutosta Suomi näivettyy* -asiakirja oli TT:n kannanotto globalisaatioon. Kiristyvän kansainvälisen kilpailun haasteisiin oli vastattava sopimustoimintaa muuttamalla niin, että palkanmuodostuksessa korostuisivat yrityskohtaisuus, kannattavuus, kilpailukyky ja tuottavuus. Työmarkkinajohtaja Seppo Riski korosti jälleen toukokuussa, että yritykset tarvitsivat yhä enemmän joustavaa sopeutumiskykyä. Tuotannon luonteen muuttumisen vuoksi oli työehtosopimustenkin muututtava, korosti EK:n toimitusjohtajaksi valittu Leif Fagernäs syyskuussa 2004. Hän tähdensi, että muissa maissa oli jo tehty radikaaleja muutoksia. (Teollisuustieto 6.5.2004a ja b; Prima syyskuu 2004 ja 8/2005.)

Viimeisen tulopoliittisen ratkaisun syntyyn vaikutti ratkaisevasti valtiolta, lähinnä alivaltiosihteeri Martti Hetemäki ja valtiovarainministeri Antti Kalliomäki sekä taustalla pääministeri Matti Vanhanen. EK:n kovat työrauhajärjestelmän tiukentamiseen kohdistuneet vaatimukset jäivät sivuun, kun hallitus

lupasi poistaa varallisuusverotuksen. Tämä oli niin korkea hinta keskitetystä ratkaisusta, että työnantajapuolen luottamuselimet hyväksyivät sen mieluusti. Omistukseen kohdistuneen veron poistaminen aiheutti kuohuntaa SAK:ssa ja SDP:ssä, kun päättävät elimet eivät olleet käsitelleet asiaa etukäteen. Viimeinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu oli voimassa 16.2.2005–30.9.2007. (Prima marraskuu 2004, joulukuu 2004 ja 1–2/2005; Tulopoliittinen sopimus vuosille 2005–2007; Pietiäinen 2009, 212–227.)

Jäähyväiset tulopoliitikalle

Pitkä tulopoliittinen sopimus, joka osoittautui työnantajille poikkeuksellisen edulliseksi, ei padonnut EK:n sisällä keskitetystä valtakunnallisesta työehtosopimuspolitiikasta eroon pyrkivien yritysjohtajien pyrkimyksiä. Päinvastoin tulopoliitiikan jatkuminen tuntui yhä turhauttavammalta, vaikka yritysten voitot kehittyivät myönteisesti. Seppo Riski toisti joustavamman työehtosopimusmallin vaatimuksen pian vuosien 2005–2007 tulopoliittisen sopimuksen voimaantulon jälkeen. (Prima 3/2005.)

Miksi EK vetäytyi perusteellisesti ja päättäväisesti tulopoliittisista työehtosopimusneuvotteluista keväällä 2007? Lähteiden niukkuudesta huolimatta voi päätellä, että Risto Alangon siirtyminen TT:stä Teknologiateollisuuden työmarkkinayksikön johtajaksi vuonna 2004 ja Kone Oy:n hallituksen puheenjohtajan Antti Herlinin siirtyminen Teknologiateollisuuden puheenjohtajan paikalta EK:n puheenjohtajaksi vuonna 2007 olivat olennaisia tapahtumia. Antti Herlin epäili jo lokakuussa 2006 EK:n lehden, *Priman*, pääkirjoituksessa samansuuruisten palkankorotusten järkevyyttä eri aloilla. Hän ei ottanut vielä lopullista kantaa sopimuksen muotoon vaan korosti, että sisältö ratkaisee. (Prima 8/2006.)

Antti Herlinin pitämä puhe EK:n syyskokouksessa 23.11.2006 merkitsi jo kuolinkelloja perinteiselle tulopoliitikalle. Hän kiteytti linjansa näin:

”Tutkimukset osoittavat, että yrityskohtaisilla kannustavilla ratkaisuilla päästään huomattavasti parempaan tuottavuuskehitykseen sekä myös parempaan ansiokehitykseen. Solidaarisen palkkapoliitiikan ja sitovien yleiskorotusten varaan rakennettu suomalainen malli estää näiden hyötyjen saavuttamisen.” (Prima 10/2006.)

Valitettavasti Herlinin julkaistusta puheesta ei löydy lähdeviitteitä tai kirjallisuuskatsausta, joten hänen näkemyksensä perustuminen tutkimukselliseen näyttöön jää tässä vaiheessa avoimeksi. Joka tapauksessa EK:n vastavalittu puheenjohtaja ilmoitti pyrkivänsä palkkamallin uudistamiseen jo seuraavalla neuvottelukierroksella.

Teknolohiateollisuuden työmarkkinayksikön johtaja Risto Alanko korosti alkukevällä 2007, että paikalliset sopimukset ovat teknolohiateollisuuden tärkein tavoite lähestyvissä työehtosopimusneuvotteluissa. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että Teknolohiateollisuus ilmoitti huhtikuussa pyrkivänsä liittokohtaisiin sopimuksiin eli käyvänsä työehtosopimusneuvottelut suoraan oman alansa ammattiliittojen kanssa. Näin laajoilta tulopoliittisilta neuvotteluilta oli käytännössä viety pohja pois. Teknolohiateollisuuden työmarkkinalinja muuttui EK:n linjaksi. Palkansaajien keskusjärjestöt joutuivat vain toteamaan, että nyt se on loppu. (Prima 2/2007; Helsingin Sanomat 26.4.2007 ja 27.4.2007.)

Sitkeä ideologinen työ johtaa muutokseen

Jäsenyritysten STK:hon suuntaama muutospaine patoutui 1990-luvun alussa. Laman syvyys, työnantajajärjestöjen rakenteen hajanaisuus, vientiteollisuuden ja kotimarkkinoiden palvelualojen etujen erilaisuus, pitkän devalvaatiotrendin jälkihoidon tarve ja vielä sosialidemokraattien vaalivoitto 1995 lykkäsivät tulopoliitiikan loppua niin paljon, että työmarkkinajärjestelmän perusteellinen muutos näytti katoavan mahdollisten strategisten valintojen arsenaalista.

Työnantajaleiri oli ryhmittynyt kolmeen keskusjärjestöön vuonna 1990, mikä osaltaan esti yhtenäisen toiminnan STK:n työmarkkinapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Työnantajapuoli kokosi rivinsä kahdella järjestöfuusiolla. TT aloitti toimintansa vuoden 1993 alussa. Olennaisempi oli tämän lyhytikäiseksi jääneen organisaation ja Palvelutyönantajien yhdistyminen vuoden 2005 alussa Elinkeinoelämän keskusliitoksi (EK).

Uuden keskusjärjestön hegemonia oli alusta alkaen Teknolohiateollisuus ry:llä. Sen työmarkkinayksikön johtaja Risto Alanko oli pitkään ajanut yrityskoh- taisten työehtojen määrittelyä, koska se vahvistaisi yritysten asemaa työehtojen määrittelyssä. Tämä tuli nyt EK:n linjaksi. EK oli valmis pysyvästi hylkäämään tulopoliitiikan, kun Teknolohiateollisuus ry:n puheenjohtaja Antti Herlin siirtyi EK:n varapuheenjohtajasta puheenjohtajaksi vuodenvaihteessa 2006–2007.

Kolmikantainen tulopoliittinen sopiminen oli useiden tulkintojen mukaan avain Suomen nopeaan talouskasvuun raskaan 1990-luvun laman jälkeen. Kolmikantainen yhteistyö näytti toimivalta niin osapuolien kuin ulkomaisten tarkkailijoidenkin näkökulmasta. Suuret yhteiskunnalliset päätökset, joissa teollisuus ja työnantajat tarvitsivat ammattiyhdistysliikkeen sivustatukea, pitkittivät tulopoliitiikan kautta. EU- (1994), EMU- (1997), ydinvoima- (2002) ja eläkeratkaisuissa (2005) työmarkkinajärjestöt osoittivat yhteisvoimansa ja vaikutusvaltansa. Korporatistinen yhteistyö saattoi tuntua yhtä vakaalta osalta suomalaista yhteiskuntaa kuin peruskallio on osa Suomen luontoa. Näin polku-

riippuvuutta korostava institutionaalinen historiallinen sosiologia näytti saavan tukea ”Suomen tapauksesta” aina vuoteen 2007 saakka.

Pohjoismaat, myös Suomi, ovat eurooppalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa nousseet esimerkeiksi sellaisista maista, joissa työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan luottamuksellinen vuorovaikutus ovat edistäneet taloudellista kasvua, teknologista uudistumista, sosiaalista koheesiota ja hyvää työllisyyskehitystä. Tämä on sikäli paradoksaalista, että kurinalaisen, talouspoliittisen kolmikantaisen yhteistyön edut löydettiin kansainvälisessä talouspoliittisessa keskustelussa vuosituhannen vaihteessa samaan aikaan, kun TT piti Suomen työmarkkinajärjestelmää talouskasvun jarruna.

TT:n ja EK:n julkaisuissa toistuvasti korostettiin, ettei sopimuksen muoto ollut itsetarkoitus vaan tärkeintä oli sisältö, johon haluttiin lisää joustavuutta, yrityskohtaisuutta ja suurempaa palkkahajontaa. Oliko tämä silmänlumetta vai aitoa pragmaattisuutta, joka Kari Liljan ja Ari Niemisen mukaan on ollut Suomen työnantajajärjestöjen peruslinja? Keskitetyn ja valtakunnallisen työehtosopimustoiminnan muotojen ja sisällön kritiikki oli jatkunut TT:ssä ja EK:ssa, vaikka yritysten liikevaihdot ja voitot kääntyivät vahvalle kasvu-uralle. Yksityisen sektorin työnantajien keskuudessa STK:n vuonna 1991 hyväksymä tavoiteohjelma, ”saatanalliset säkeet”, tarjosi aatteellisen pohjavireen työnantajajärjestöjen toiminnalle.

Työnantajapuolen sitkeä sisäinen mielipiteenmuokkaus johti lopulta uusiin johtopäätöksiin. Sopimuksen muoto olikin ydinkysymys, vaikka yritykset menestyivät erinomaisesti maltillisten tuloratkaisujen ja edullisen valuuttakursisikehityksen ansiosta. Laajat, keskitetyt talous- ja palkkapoliittiset ratkaisut joutuivat jatkuvan ideologisen arvostelun kohteeksi jo ennen vuonna 2004 tehtyä viimeistä tulopolitiittista ratkaisua. Tulopolitiikan jäähyväiset pitkittyivät, kun valtiovalta osti varallisuusveron poistolla tulopolitiikalle lisääaikaa. Strateginen siirtymä Suomen työmarkkinasuhteissa tapahtui keväällä 2007, kun EK ja sen jäsenliitot päättivät lopettaa tulopolitiikan. Päättäväisen työn tuloksena Suomen työnantajajärjestöjen linja muuttui pragmaattisesta ideologiseksi.

Lähteet

Arvioita tulo- ja hintakehityksestä. Valtiovarainministeriön tiedote 21.12.1999. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/1999/6763/name.jsp>. Viitattu 3.9.2010.

Bergholm T. Avauksia vasemmalle. Helsinki: Itsenäinen kansa – yhteistyön maailma r.y., 1994.

Bergholm T. Kovaa peliä kuljetusalalla III. Kuljetusalan ammattiyhdistystoiminta vuosina 1960–1990. Helsinki: Otava, 2000.

Bergholm T. Transforming foreign policy line. The boycott of South African trade by the Finnish Transport Workers' Union 1985–1992. *South African Journal of Economic History* 2009; 24 (1): 1–29.

Crouch C. *Industrial relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Dølvik JE, Stokland D. Norway: 'Norwegian model' in transition. Julkaisussa: Ferner A, Hyman R, toim. *Industrial relations in the new Europe*. Oxford: Basil Blackwell, 1992.

Elinkeinoelämän keskusliitto. Miksi ja miten suomalaista työrauhajärjestelmää on uudistettava? Saatavissa: <http://www.ek.fi/www/fi/tyoelama/tyorauha/index.php?we_objectID=11130&pid=33486>. Viitattu: 3.9.2010.

Gennard J. The changing structures and strategies of the employers' and employees' organizations. Julkaisussa: Kauppinen T, Köykkä V, toim. *The changing structures and strategies of the employers' and employees' Organizations*. Helsinki: IIRA 4th European Regional Congress Helsinki, Finland 24–26 August 1994: 3, The Finnish Labour Relations Association: 4, 1994: 15–39.

Haataja L. Suomen malli: Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän vuorovaikutussuhde neuvottelujen vakiintumisesta keskityksen purkautumiseen. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 52, 1993.

Hall PA, Soskice D. An introduction to varieties of capitalism. Julkaisussa: Hall PA, Soskice D, toim. *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001: 1–69.

Helsingin Sanomat:

- 3.6.1991. Esko Aho lupaa oppositiolle sananvaltaa säästötoimissa.
- 12.6.1991. Viinanen kehottaa yrityksiä ohittamaan työmarkkinajärjestöt.
- 15.6.1991. Viinanen antoi kuukauden aikaa säästöjen etsintään.
- 4.9.1991. Palkansaaajat torjuivat heti vaatimukset palkka-alesta.
- 5.9.1991. Liian raju esitys (pääkirjoitus).
- 26.11.1993. Risto Uimonen: "Saatanallisten säkeiden" hautajaiset.
- 9.6.1994. Keskusjärjestöt lupaavat jatkaa yhteistyötä EU:ssa.
- 10.6.1994. Keskusjärjestöjen EU-paperin toivotaan rauhoittavan kansaa.
- 23.5.1997. Järjestöjen Emu-kannanotto joutui viime hetkellä vaikeuksiin.
- 18.11.1997. Rahaliittoa varten kerätään kaksi suhdannepuskuria.
- 22.9.1998. "Saatanallisista säkeistä" monet johtivat tuloksiin.
- 26.4.2007. Teknolgiateollisuus ei lähde laajaan tuloratkaisuun.
- 27.4.2007. Herrat rappusilla.
- 12.3.2009. Kela-maksun poisto työnantajilta varmistui.

Jensen CS, toim. *Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgivereorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark*. København: Nordisk Ministerråd, Nord 25, 2000.

Kahri T. Viheltääkö pilli? Työmarkkinamiehen muistelmat. Helsinki: Otava, 2001.

Kjellberg A. Can the model survive? Julkaisussa: Ferner A, Hyman R, toim. *Industrial relations in the new Europe*. Oxford: Basil Blackwell, 1992.

Knoellinger CE. Järjestösuhteet Suomen työmarkkinoilla. Helsinki: WSOY, 1959.

Koivisto J. Luova tuho iski tulopoliikkaan. *Kanava* 2008, 36 (3): 348–350.

Kujala A. Paperiliiton historia 1906–2005. Paperiteollisuuden työmarkkinasuhteet ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Paperiliitto, 2006.

Köykkä V. Changing strategies in Nordic employers organizations. Julkaisussa: Kauppinen T, Köykkä V, toim. The changing structures and strategies of the employers' and employees' organizations. Helsinki: IIRA 4th European Regional Congress Helsinki, Finland 24–26 August 1994: 3, The Finnish Labour Relations Association: 4, 1994a: 75–96.

Köykkä V. Työnantajien muuttuvat strategiat. Suomalaista ja pohjoismaista työnantajapolitiikkaa 1980- ja 1990-luvulla. Helsinki: Työministeriö, 1994b.

Lilja K. Finland: No longer the Nordic exception. Julkaisussa: Ferner A, Hyman R, toim. Industrial relations in the New Europe. Oxford: Basil Blackwell, 1992: 198–217.

Lilja K. Finland: Continuity and modest moves towards company-level corporatism. Julkaisussa: Ferner A, Hyman R, toim. Changing industrial relations in Europe. Oxford: Basil Blackwell, 1998: 171–189.

Mahoney J. Path dependency in historical sociology. *Theory and Society* 2000; 29 (4): 507–548.

Mansner M. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1956–1982. Helsinki: Teollisuuden kustannus, 1990.

Mansner M. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1980–1992. Helsinki: Elinkeinoelämän Keskusliitto, 2005.

Mattila A. Kunnat työmarkkinapolitiikassa: Kunnallinen työmarkkinalaitos 1970–2000. Helsinki: Kunnallinen työmarkkinalaitos, 2000.

Mattila A. Valtio työnantajana. Valtion työmarkkinalaitos 1955–2005. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2005.

Nieminen A. Finnish employer confederations. Streamlining inner organisation and regulating national capitalism. Julkaisussa: Jensen CS, toim. Arbejdsgivere i Norden. En sociologisk analyse af arbejdsgivereorganisering i Norge, Sverige, Finland og Danmark. København: Nordisk Ministerråd, Nord 25, 2000: 287–371.

Nycander S. Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal. Kristiansand: SNS Förlag, 2002.

Palkkatyöläinen:

- 17.6.1991. Menestyksestä myrskyn silmään (pääkirjoitus).
- 25.6.1991a. SAK valmis katsomaan kortit (pääkirjoitus).
- 25.6.1991b. Viinanen yllyttää rikkomaan lakia?
- 9.9.1991a. Kahrin kauhukertomus (pääkirjoitus).
- 9.9.1991b. ”STK:n yltiövaatimukset vakava virhearvio”.
- 17.5.1993. SAK:n mielipidetiedustelu: 23 % EY:n puolesta, 42 % vastaan.
- 28.2.1994. Kahri: ”En näe vaaraa”.
- 28.3.1994a. Peter J. Boldt: EU ei päätä puolestamme.
- 28.3.1994b. Romuttaako EU-jäsenyys yleissitovuuden?
- 23.5.1994. EU:n kannatus kasvaa SAK:ssa.
- 20.6.1994. Työmarkkinoiden perusta pysyy myös EU-jäsenenä.
- 2.6.1997. Keskusjärjestöt sopivat Emu-ajan ”vakuutuskirjasta”.

Palvelutyönantaja:

- 3.10.1991. Ratkaisut on etsittävä neuvottelupöydässä, ei julkisuudessa.
- 12.12.1991. Toimitusjohtaja Jarmo Pellikka: Keskitetty työmarkkinajärjestelmä sopii huonoihin aikoihin.

Pestoff V. Employer organizations. Their changing structures and strategies in nine OECD countries. Julkaisussa: Kauppinen T, Köykkä V, toim. The changing structures and strategies of the employers' and employees' organizations. Helsinki: IIRA 4th European Regional Congress Helsinki, Finland 24–26 August 1994: 3, The Finnish Labour Relations Association 4, 1994: 149–175.

Pierson P. Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Pietiäinen J-P. Herraklubista edunvalvojaksi. Liiketyöntantajain Keskusliitto 1945–1995. Helsinki: Otava, 1995.

Pietiäinen J-P. Palvelutyöntajat ry 1995–2004. Helsinki: Otava, 2009

Pizzorno A. Political exchange and collective identity in industrial conflict. Julkaisussa: Crouch C, Pizzorno A, toim. The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968. Volume 2. Comparative analyses. London: Macmillan, 1978: 277–298.

Prima:

Syyskuu 2004. Leif Fagernäs: Rohkeasti uuteen aikaan.

Marraskuu 2004. Työmarkkinaratkaisulla suuri merkitys työllisyydelle.

Joulukuu 2004. Pitkä tulosopimus tuo odotettua vakautta.

1–2/2005. Keskitetty tuloratkaisu ulottuu syksyyn 2007.

3/2005. Mieluummin sopimalla kuin riitelemällä.

8/2005. Jousto on kilpailuvaltti.

8/2006. Antti Herlin: Pääkirjoitus.

10/2006. Työmarkkinoiden sopimukset liian usein tyhjän väärtejä.

2/2007. Raaka-ainetta syötetään täysillä neuvottelukoneistolle.

Ross AM, Hartman PT. Changing patterns of industrial conflict. New York, NY: Wiley, 1960.

Savola M. Lakko työelämän ristiriitana. Tutkimus suomalaisen yhteiskunnan lakoista. Helsinki: WSOY, 1969.

Scheuer S. Return to decentralization. Julkaisussa: Ferner A, Hyman R, toim. Industrial relations in the new Europe. Oxford: Basil Blackwell, 1992: 198–217.

Sewell WH Jr. Logics of history. Social theory and social transformation. Chicago, IL: Chicago University Press, 2005.

Sisson K. The management of collective bargaining. An international comparison. Oxford: Basil Blackwell, Warwick Studies in Industrial Relations, 1987.

Sisson K. Employers and the structure of collective bargaining. Distinguishing cause and effect. Julkaisussa: Tolliday S, Zeitlin J, toim. The power to manage? Employers and industrial relations in comparative-historical perspective. London: Routledge, 1991: 256–271.

Swenson PA. Capitalists against markets. The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Teollisuustieto:

6.3.2002. Käytännön eväitä sopimiseen.

12.4.2002. Palkkojen tulo-osuus yli EU-keskiarvon.

8.5.2002a. Risto Alanko: Palkkapolitiikka uudistettava.

8.5.2002b. Seppo Riski: Työllisyyden parantaminen tulokierroksen päätavoite.

17.6.2002. Seppo Saukkonen: Tulospalkkauksen piirissä jo kaksi kolmesta.

16.8.2002. Minna Etu-Seppälä: Paikallinen sopiminen lisää joustavuutta työpaikoilla.

17.9.2002. Risto Alanko: Palkanmuodostuksen painopiste kohti yritys- ja toimipaikkatasoa.

- 10.10.2002a. Seppo Riski: Keskitettyjen neuvottelujen aloittaminen ratkeaa tänään (pääkirjoitus).
- 10.10.2002b. Seppo Riski: Työmarkkinakierroksella ratkaistaan työllisyyskehitys.
- 7.11.2002a. Jussi Mustonen: Työ- ja pääomatulojen suhde ennallaan.
- 7.11.2002b. Risto Alanko: Tupopöydässä keskityttävä olennaiseen.
- 5.9.2003. Minna Etu-Seppälä: Joustavista työajoista hyötyvät kaikki.
- 9.10.2003. Paikallinen sopiminen on taitolaji.
- 17.12.2003. Risto Alanko: Tupo ja kolmikanta arvioitava tulosten perusteella (pääkirjoitus).
- 18.3.2004a. Seppo Riski: Kokonaisuus ratkaisee, eivät poppakonstit (pääkirjoitus).
- 18.3.2004b. Työttömyys alas, työmarkkinoihin joustavuutta.
- 6.5.2004a. Johtaja Seppo Riski: Työmarkkinoilla tarvitaan sopeutumiskykyä.
- 6.5.2004b. Jussi Mustonen: TT:n kannanotto globalisaatioon: Ilman muutosta Suomi näivettyy.

Teollisuusviikko:

- 10.1.1991a. Metalli ei odottele työvoimapulaa toimeettomana.
- 10.1.1991b. Teollisuudessa 25 000 henkilön supistamistarve.
- 10.1.1991c. Toimitusjohtaja Mauri Moren: Tulopoliitiikan suunnanmuutokseen on kyettävä.
- 24.1.1991a. Talouden taantuma syvenemässä lamaksi.
- 24.1.1991b. Timo Immonen: Barometri penkoo jo pohjamutia.
- 24.1.1991c. TKL:n suhdannebarometri.
- 7.2.1991. Talouden perusrakenteet pantava remonttiin.
- 28.2.1991a. Laihan kukkaron diktatuuri on väkevä piiska.
- 28.2.1991b. Työmarkkinatuhon tie rahaministerin huolena.
- 21.3.1991. Kilpailukykyämme on pohjalukemissa.
- 18.4.1991. Lama syvenee edelleen.
- 9.5.1991. Työvoimapulasta suurtyöttömyyteen.
- 29.8.1991. Kustannuskuormaa purkava tes pian.
- 5.9.1991a. Palkankorotusten sijaan alennusten vuoro.
- 5.9.1991b. Tappolinja katkaistava.
- 5.9.1991c. Työehtojen sääntely joustavammaksi ja soveltaminen lähemmäs yrityksiä.
- 5.9.1991d. Yksityiskohtaiset tavoitteet.

Thelen K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 1999; 2: 369–404.

Thelen K. Varieties of labor politics in the developed democracies. Julkaisussa: Hall PA, Soskice D, toim. *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001: 71–104.

Tolliday S, Zeitlin J, toim. *The power to manage? Employers and industrial relations in comparative-historical perspective*. London: Routledge, 1991.

Tulopoliittinen selvitystoimikunta. Arvioita vuosien 2003–2004 tulo- ja hintakehityksestä 9.6.2003. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/38194/38195_fi.pdf>. Viitattu: 3.9.2010.

Tulopoliittinen selvitystoimikunta. Aineistoa tulopoliittisia neuvotteluja varten 16.5.2007. Saatavissa: <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20070516TUPOSE/TUPOSETO-160507.pdf>. Viitattu: 3.9.2010.

Tulopoliittinen sopimus vuosille 2005–2007. Helsinki: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, 2005.

Tulopoliittiset ratkaisut vuodesta 1968. Helsinki: Suomen Työnantajain Keskusliitto, Moniste, 1978.

Tuomainen E. Talouspolitiikan harmonisointi. Julkaisussa: Larsio R, toim. Suomi Euroopan sisäovella. Helsinki: Talouselämä, 1988: 167–175.

Työehtosopimuspolitiikan linjat 1990-luvulla. Helsinki: Suomen Työnantajain Keskusliitto, 1991.

Työelämän uudet arvot ja säännöt. TT:n lähivuosien työmarkkinapoliittiset tavoitteet. Muutosvalmius, ammattitaito ja asiakaslähtöisyys, Helsinki: Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, 1997.

Työtaistelut 1986. Helsinki: TY 18, 1987.

Työtaistelutilasto. Työtaistelut vuosina 1970–2009 . Helsinki: Tilastokeskus, SVT. Päivitetty 7.5.2010. Saatavissa: <http://www.tilastokeskus.fi/til/tta/2009/tta_2009_2010-05-07_tau_002_fi.html>.

Uimonen R. Kovaa peliä penneillä. Pekka Oivion ja Pentti Somerton valtakausi tulopolitiikassa 1975–1981. Helsinki: WSOY, 1984.

Juho Saari

70

Sosiaaliturvan kokonaisuudistus

Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010

”On täysin kohtuutonta ja todellisuuden vastaistakin väittää, että sosiaaliturvan uudistamisen valmistelusta vastannut Sata-komitea olisi epäonnistunut työssään.” (VK 1/2010 vp, Juha Rehula.¹)

Sosiaaliturvan uudistaminen 2000-luvun Suomessa on ollut haasteellinen tehtävä. Uudistuksissa on sovittava yhteen etujärjestöjen, puolueiden ja ministeriöiden intressit, hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan instituutiot sekä käytössä olevat taloudelliset resurssit, samalla kun uudistamisella on lukuisia toisiaan täydentäviä tai poissulkevia tavoitteita (kuten esimerkiksi köyhyyden vähentäminen ja kannustinten lisääminen). Haasteellisuudesta huolimatta sosiaaliturvan uudistaminen on kuitenkin hallitusten perustehtäviä: yhteiskunnallinen muutos edellyttää järjestelmien uudistamista. Monien ajankohtaisarviointien mukaan tämä uudistamistavoite on ollut 2000-luvulla aikaisempaa keskeisempi kilpailukyvyyn säilyttämisestä, eriarvoisuuden lisääntymisestä ja väestörakenteen muutoksesta johtuen.

Tämän mukaisesti eräs pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010²) keskeisistä tavoitteista oli sosiaaliturvan kokonaisuusuudistus. Hallituksen ohjelmassa tätä hanketta koskeva tehtäväksianto kirjattiin seuraavasti:

”Hallitus käynnistää sosiaaliturvauudistuksen, joka toteutetaan vaiheittain ja ensimmäiset esitykset tuodaan eduskuntaan viimeistään syysistuntokaudella 2008. Asia valmistellaan hallituksen asettamassa komiteassa, jossa ovat edustettuna myös työmarkkinajärjestöt. Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuus-

1 Juha Rehula (Kesk.) välikäysymyskeskustelussa 24.2.2010. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja Juha Rehulasta tuli sosiaali- ja terveysministeri 24.5.2010.

2 Matti Vanhasen toinen hallituksen korvasi kesken vaalikauden (2007–2011) Mari Kiviniemen hallitus kesäkuussa 2010. Se jatkoi samalla hallituspohjalla Vanhasen hallituksen ohjelman toimeenpanoa täydennettynä joillakin ajankohtaisilla, kokonaisuuden kannalta vähäisillä hankkeilla.

den parantamiseksi sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä arvioidaan verotuksen, perusturvan (ml. asumistuki) sekä työttömyysturvan uudistaminen. Tukien saajan asemaa parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää. Uudistus toteutetaan siten, että sosiaaliturvan rahoitus on myös pitkällä tähtäimellä kestävällä pohjalla. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä selvitetään myös sosiaalietuuksien verotus ja asiakasmaksut. Työelämän sosiaalivakuutuslainsäädäntöä ja ansioturvaa koskevat hallituksen ratkaisut valmistellaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.” (Hallitusohjelma 2007, 51.)

Tehtäväksianto oli sekä kunnianhimoinen että laava, joten sitä voidaan pitää kokonaisuudistukseen pyrkivänä. Luodakseen työnsä mielekkäät kehykset tehtävään nimetty komitea – ja neljä sen alaista työryhmää – tarkensikin sitä sekä sen asettamisen yhteydessä elokuussa 2007 että myöhemmin uudelleen hallituksen iltakoulun päätöksellä toukokuussa 2008. Toisaalta hallitus sekä lavensi Satakomitean alkuperäistä, hallitusohjelman pohjalta täsmennettyä tehtäväksiäntä että teki komitean ohitse sen toimivaltaan periaatteessa kuuluvia aloitteita ja päätöksiä. Huomattava osa näistä aloitteista kytkeytyi poliittiseen sykliin – ennen kaikkea syksyn 2008 kunnallisvaaleihin – mutta eniten taustalla vaikutti vuonna 2008 alkanut globaali talouslama, joka asteittain rantautui Suomeen. Keskeisiä tähän liittyviä uusia avauksia olivat pääministeri Matti Vanhasen aloite työurien pidentämisestä tammi-helmikuussa 2009 ja sen jälkeen perustetut kaksi työurien pidentämistä pohtivaa työryhmää (Ahtelan ja Rantalan ryhmät). Niiden myötä Sata-komitean alkuperäinen tehtäväksianto muuntui vaihteittain osaksi laajempaa monipolvista tapahtumaketjua, jossa julkinen valta ja työmarkkinaosapuolet käsitelivät sosiaaliturvan uudistamista usealla toisiinsa kytkeytyvällä areenalla.

Kaiken kaikkiaan sosiaalipolitiikan uudistaminen 2000-luvun Suomessa kytkee yhteen useita tapahtumia, jotka puolestaan ehdollistavat toisiaan politiikkaprosessin aikana. Kirjan teeman kannalta on mielenkiintoista selvittää, minkälaisen tapahtumaketjujen välityksellä nämä tapahtumat kytkeytyvät toisiinsa. Tässä artikkelissa analysoidaan Markku Lehdon johtaman Sata-komitean liikkeelle laittamaa politiikkaprosessia tapahtumaketjuna, joka laajenee kattamaan myös eläkepoliittiset uudistuspyrkimykset. Tavoitteena on avata politiikkaprosessia suojaavaa mustaa laatikkoa ja tarkastella sen keskeisiä käännekohtia sosiaalipolitiikan uudistamiseen vaikuttavana tapahtumaketjuna.

Monista mahdollisista politiikkaprosessien analyysimenetelmistä tässä yhteydessä sovelletaan tapahtumarakenneanalyysiä (*Event Structure Analysis*, tämän jälkeen ESA), joka pyrkii formalisoimaan tapahtumien välisiä syy-seuraussuhteita. Aluksi esitellään ESAn lähtökohtia. Sitten haastattelujen ja muun materiaalin perusteella luodaan sen edellyttämä aikajana sekä erityisenä tapahtumasarjana että yleistettynä tulkintana. Tämän jälkeen kolmannessa luvussa

esitellään ESan analyttiset perusteet ja tehdään ESAsosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Artikkelin loppupuolella esitetään eräitä kontrafaktuaalisia (entäs jos) muunnoksia toteutuneesta tapahtumasarjasta. Aivan lopuksi tarkastellaan Suomen politiikkamallin vahvuuksia ja heikkouksia.

Tapahtumasarja

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta, kuten kaikista muistakin samankaltaisista suhteellisen pitkäkestoista poliittisista tapahtumista, voi kirjoittaa erilaisia narratiiveja eli tarinoita. Perinteisin narratiivin muoto on historiankirjoitus, jossa kirjoittaja tuottaa tarkasteltavana olevasta ilmiöstä (esimerkiksi eläkejärjestelmän muotoutumisesta) sisäisesti johdonmukaisen ja lähdekriittisesti mahdollisimman kattavan ja kestävä valikoivan kuvauksen. Sisäisellä johdonmukaisuudella viitataan yleensä ”samantasoisten” asioiden yhtäläiseen huomioon ottamiseen ja niiden asemointiin suhteessa muihin tapahtumiin. Lähdekritiikki perustuu keskenään ristiriitaisten asiakirjojen ja näkemysten huolelliseen punnintaan tavoitteena luotettava kuvaus tapahtumien kulusta. Useimmiten historiantutkija kuvaa omasta mielestään – ja tutkijakollegoidensa mielestä – ainutkertaista tapahtumaa, josta ei voida tehdä muita samankaltaisia tapahtumia koskevia yleistysjä. Tavoitteena on yleensä mahdollisimman yksityiskohtainen kuvaus tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä ja sen keskeisistä piirteistä. Ei olekaan yllättävää, että nämä kuvaukset ovat yleensä varsin laajoja.

Analyttisesti suuntautuneessa narratiivissa tutkija tai tutkijaryhmä luo tapahtumille formaalin rakenteen. Siinä tarkastelun kohteena olevien ilmiön kannalta tärkeimpien syiden ja seurausten väliset mekanismit tehdään mahdollisimman näkyviksi ja muut vähemmän tärkeäksi arvioitut syy-seuraussuhteiden väliset mekanismit rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Jako tärkeisiin tai ei-tärkeisiin tekijöihin on verrattavissa sosiologi Max Weberin metodiopissaan esittämään tunnettuun jakoon ilmiön ymmärtämisen kannalta triviaalin ja ei-triviaalin tapahtuman välillä tai sen taustalla olevaan ns. Occamin partaveitseen, jossa tarkastelun kohteeksi valitaan ilmiön analysoinnin kannalta välttämättömät tekijät ja muut tekijät jätetään tarkastelun ulkopuolelle (ja lisäksi kahdesta kilpailevasta selityksestä valitaan yksinkertaisempi). Tutkijan tärkein tehtävä on päätellä tämä triviaalin ja ei-triviaalin välinen raja. Tarkasteluun jäljelle jäävien tapahtumien lukumäärän tulee olla yhtäältä kyllin suppea pitäen mielessä käytettävissä olevien ohjelmien asettamat rajoitteet mutta toisaalta riittävän laaja, jotta ilmeisen merkittäviä tapahtumaketjuun vaikuttavia syy-seuraussuhteita ei rajata tarkastelun ulkopuolelle.

Yleensä analyysin tekemisen teknisenä apuvälineenä käytetään tietokone-ohjelmaa, jonka avulla pyritään kuvaamaan tapahtumien suhteita ja niiden välisiä ketjuja. Keskeinen keskustelun aihe on ollut se, kuinka pieni tai suuri on näiden tietokoneavusteisten mallien ja todellisuuden välinen kuilu. Menemättä tässä yhteydessä yksityiskohtiin tässä vuosikymmeniä velloneessa keskustelussa ainutkertaisuuden arvostajien näkökulmasta nämä mallit jättävät sivuun liian paljon arvokkaita yksityiskohtia, kun taas muuttujien keskinäisiä suhteita painottavat tutkijat epäilevät formalisoinnista saatavaa lisäarvoa. Kumpikin vakiintunut näkökanta on paaluttanut oman tonttinsa rajoja varsin voimakkaasti, ja menetelmään nojautuvien empiiristen sovellusten tieteelliselle esittelylle ei ollut soveliaita areenoita (keskusteluista ks. Abbott 2001b). Niinpä tietokoneavusteinen tapahtumaketjujen analyysi oli pitkään muutaman arvostetun pioneerin (Peter Abell, Andrew Abbott ja David Heise) harteilla.

Suurin osa näistä tapahtumaketjujen analysointiin perustuvista menetelmistä keskittyy eri tavalla kielen rooliin tapahtumien ”kantajana”. Nämä analyysit kytkeytyvät usein enemmänkin kieli- kuin yhteiskuntatieteisiin. Niiden sosiologinen arvo on usein arvioitu varsin keveäksi (Abell 2004, 305) viittaamalla muun muassa vaikeasti perusteltaviin oletuksiin kielestä todellisuuden määrittäjänä. Näin on tosin tehty varsin kevein perustein ja osin ennen aikaisesti. Diskursseihin tukeutuvilla kehyksillä (*frames*) on oma koko lailla kiistaton merkityksensä institutionaalisen muutoksen selittämisessä (Schmidt 2008; Kangas ym. tässä kokoelmassa; Ylikännö tässä kokoelmassa). Tämä niin sanotun diskursiivisen institutionalismin merkitystä alleviivaava lähestymistapa tapahtumaketjuihin ei kuitenkaan perustu niinkään oletukseen kielen keskeisestä merkityksestä hallintarakenteen luomisessa. Sen sijasta se tukeutuu enemmänkin ihmisten ja organisaatioiden rajalliseen kykyyn käsitellä informaatiota monimutkaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa monet prosessiin vaikuttavat muuttujat ovat epäselvästi määriteltyjä ja tulevaisuus eri tavoilla perustavanlaatuisesti epävarma. Tämänkaltaisissa tilanteissa ihmisten ja organisaatioiden päätöksentekoa voidaan suunnata erilaisilla kehyksillä, jotka valaisevat eräitä ja varjostavat toisia käytettävissä olevan informaation piirteitä. (Ks. myös March 1994; North 2005; Baron 2008.) Kehysten muutos tapahtumaketjun eri vaiheissa on näin ollen mielekäs tutkimuskohde myös narratiivisissa analyysissä.

Sosiologiassa ehkä laajimmalle levinnyt narratiivinen analyysi keskittyy syy-seurausjärjestysten analysointiin erilaisissa tapahtumapoluissa. Tavanomaisesti tämänkaltaista mallia käytetään tutkittaessa työpaikkaketjuja ja urapolkuja, joissa työpaikan (tai ministeriön tai sektorin) hierarkiassa ylempänä olevan henkilön siirtyminen toisiin tehtäviin avaa hänen entisen virkansa tai toimensa täytettäväksi, ja vastaavasti tuon viran tai toimen saaneen aikaisempi virka tai toimi vapautuu seuraavalle henkilölle. (Abbott 1995.) Käytännössä tämänkaltaiset ketjut ovat usein hämmästyttävän lyhyitä. Esimerkiksi virkanimitysketjuissa on harvoin enemmän

kuin neljä toisiaan seuraavaa positiota³. Vain muutaman position sisältävästä ketjusta saatava analyttinen hyöty on usein jäänyt toivottua vähäisemmäksi. Lisäksi se ei sovellu sosiaaliturvan uudistusprosessien analysointiin.

Tässä yhteydessä erityisen kiinnostuksen kohteena on analyttisen narratiivin suuntauksista tapahtumarakenne-analyysi (ESA), jonka keskeinen kehittäjä on yhdysvaltalainen sosiaalipsykologi David Heise (1989) ja jonka sosiologisen tutkimuksen valtavirtaan toi historiallista sosiologiaa edustava Larry J. Griffin (1993). Sen tavoitteena on tiivistää moniulotteinen ja -polvinen narratiivi kronologisesti toisiaan seuraaviksi tapahtumien sarjaksi, johon sisällytetään keskeiset avaukset, umpikujat ja käännekohtat. Historiallisessa sosiologiassa tapahtumasarjan käsitteellä kuvataan toisiaan kausaalisesti ehdollistavia peräkkäisiä tapahtumia, jotka toteutumisjärjestyksen mukaisessa järjestyksessä rakenteistavat institutionaalista – yhteiskunnan pelisääntöihin liittyvää – muutosta. Näin alun perin toimijoiden valintoihin perustuvat tapahtumat institutionalisoituvat organisaatioita ja instituutioita muokkaaviksi tapahtumaketjuiksi (ks. laajemmin Clemens 2007).

Ajatus on, että tapahtumasarjan ensimmäisen tapahtuman toteutuminen lisää seuraavan siihen potentiaalisesti kytkeytyvän tapahtuman toteutumisen todennäköisyyttä. Jokainen toteutunut tapahtuma lisää siihen välittömästi tai välillisesti kytkeytyvien tapahtumien toteutumisen todennäköisyyttä ja sulkee ulos sille vaihtoehtoisia tapahtumaketjuja. Mitä useampi tapahtuma seuraa ja siten vahvistaa toisiaan, sitä todennäköisemmin seuraava tapahtuma on aikaisempien tapahtumien ehdollistama. Esimerkiksi suomalaisen SAK:laisen ay-liikkeen eheytyks (1964–1966) sisältää lukuisia erillisiä tapahtumia (tarkalleen ottaen neljä neuvotteluvaihetta), joista aikaisempien toteutuminen lisäsi myöhemmin tapahtuneiden toteutumisen todennäköisyyttä. (Bergholm ja Saari 2010.)

Toisella tavalla ilmaistuna: tiettyjen institutionaalisten rakenteiden tapahtumaketjun aikaisemmissa vaiheissa jo tapahtunut valikoituminen lisää tulevaisu vaiheissa eräiden institutionaalisten rakenteiden valikoitumisen todennäköisyyttä toisten vaihtoehtoisten institutionaalisten rakenteiden kustannuksella. Esimerkiksi maaliskuussa 2007 oli varsin ilmeistä, että noin sata vuotta kestäneessä tapahtumaketjussa rakentuneen sosiaaliturvajärjestelmän luomassa institutionaalisessa kehityksessä (ks. Saari 2006) kokoomuksen ja keskustan johtama koalitionhallitus päätyisi todennäköisemmin ehdottamaan sosiaaliturvan kannustavuutta lisääviä uudistuksia kuin vaikkapa ansioturvan

3 Hyvä esimerkki poikkeuksellisen pitkästä ketjusta löytyy sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kun sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö viimeksi vaihtui ylijohtajan siirtyessä kansliapäälliköksi, hänen sijalleen ylijohtajaksi nousi apulaisosastopäällikkö, ja apulaisosastopäällikön sijalle rekrytoitiin henkilö alan tutkimuslaitoksesta, jonka entinen paikka edelleen täytettiin. (Tiedossani ei ole, miten tuon paikan täyttäneen henkilön aikaisemmalle työpaikalle kävi). Näin pitkät nimitysketjut ovat kuitenkin varsin harvinaisia.

korvaavan kansalaispalkan toimeenpanoa. Kannustavuus kytkeytyy hyvin osaksi 1990-luvun alussa alkanutta kannustinpoliittisten uudistusten sarjaa, joista jokainen aikaisempi vaihe on vahvistanut uusien vaiheiden toteutumisen todennäköisyyttä. Näitä ovat esimerkiksi kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toimeenpano vuodesta 1996 eteenpäin, Aktiivinen työvoimapolitiikka -työryhmän esitysten toimeenpano vuodesta 2000 (kuntouttava työtoiminta) eteenpäin sekä työmarkkinatukiudistus 2006. (Ks. esim. Björklund ja Airio 2009.) Sen sijaan kannustinpolitiikalle vaihtoehtoinen tapa organisoida kannustava politiikkamalli eli kansalaispalkka yleisenä kaikille maksettavana perustulona ei ole yhteensopiva tuon kasautuneen tapahtumaketjun kanssa (vrt. Julkunen 2009; Soininvaara 2010). Kannustavuus on paremmin yhteen sovitettavissa sekä instituutioiden että intressien kanssa. Tästä voidaan päätellä, että institutionaalinen rakenne ja poliittisen järjestelmän intressit suosivat kannustavuutta kansalaispalkan kustannuksella riippumatta siitä, mitä mieltä eri kansalaiset ovat tästä asiasta.

Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010) aikana sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa toteutunut tapahtumaketju on yksi tämänkaltaisen institutionalisoitunut prosessi, joka on eri vaiheissaan sulkenut ulos sille vaihtoehtoisia tapahtumaketjuja. Se eroaa kaikkein perinteisimmistä politiikkaprosesseihin liittyvistä tapahtumaketjuista siinä, että se ei ollut hallinnollisesti julkisuudelta suljettu. Sen ytimessä olevan Sata-komitean (syksystä 2007 vuoden alkuun 2010) työhön vaikutti olennaisesti se, että poliitikot ja työmarkkinaosapuolet tekivät esityksiä komitean ylitse ja ohitse ja siten monelta osin ratkaisevasti suuntasivat tuon komitean työtä. Lisäksi monet sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen liittyvät muut tapahtumat olivat reaktioita sekä Sata-komitean omiin aloitteisiin että työmarkkinaosapuolten Sata-komitean ohitse tekemiin sopimuksiin.

Kaikkiaan sosiaaliturvan kokonaisuusuudistuksessa on kolme toisiinsa lomittuvaa areenaa: Sata-komitean oma työ, työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset ja hallituksessa olleen keskustan pyrkimykset määritellä uudestaan sosiaaliturvan, ennen kaikkea sosiaalivakuutuksen yleensä ja eläkepolitiikan erityisesti, päätösvaltaa koskevia pelisääntöjä, joka johti ns. Rantalan ja Ahtelan työryhmien perustamiseen keväällä 2010. Tämän vuoksi Sata-komitean *sisäisen* tapahtumaketjun ohella sosiaaliturvan uudistamiseen vaikuttivat myös komitean *ulkopuolelle* sijoittuvat tapahtumaketjut. Sisäiset ja ulkoiset tapahtumaketjut kytkeytyivät eri vaiheissa toisiinsa sosiaaliturvan uudistusta koskevassa kokonaisuudessa.

Tapahtumaketjuanalyysi kohdistuu institutionaalista muutosta rakenteistaviin tapahtumiin. Analyysia voidaan kuitenkin laventaa ottamalla huomioon kontrafaktuaaliset *entäs jos* -tapahtumasarjat. Tutkijat ovat jonkin verran erimielisiä siitä, kuinka suuri painoarvo näille toteutumattomille maailmoille tulisi antaa tapahtumaketjuanalyysissa. Niillä on kuitenkin oma merkityksensä tutkijan tajunnan laajentajana silloin, kun vaihtoehtoinen maailma on kuviteltavissa toteutuneena maailmana. Sosiaaliturvan historiassa on lukuisia tapahtumia,

joissa hyvin pienet valtasuhteiden erot tai tapahtumien toiset järjestykset olisivat johtaneet toisenlaiseen lopputulokseen (Kangas 2006). Samassa hengessä voidaan ajatella, että valtasuhteiden muutokset tai tapahtumasarjan toinen järjestys olisivat voineet olennaisesti muokata tapahtumien kulkua. Tämänkaltaisen kontrafaktuaalinen ajattelutapa on tärkeä väline kausaliteettien analysoinnissa. Siihen palataan artikkelin loppupuolella.

Aikajana

ESA kehitettiin etnografisesti suuntautuneessa sosiaalipsykologisessa tutkimuksessa 1980-luvun lopulla. Tuolloin sitä käytettiin yleensä varsin lyhytkestoisten ja intensiivisten mikrotason tapahtumasarjojen analysointiin. Griffin (1993) sovelsi sitä 1930-luvulla tapahtunutta lynkkausta koskevaan tapaustutkimukseen. Sitten sitä on sovellettu myös pitempikestoisiin tapahtumasarjoihin. Sen keskeinen lisäarvo tavanomaisempaan narratiiviseen (tarinamuotoiseen) tapahtumaketjuanalyysiin verrattuna on tapahtumaketjun rakenteen muodostavien tapahtumien formalisointi loogisten ehtolauseiden avulla. Samalla se mahdollistaa monopolivisten tapahtumasarjojen varsin tiiviin kuvauksen, niiden visualisoinnin kuvioiden ja kaavioiden avulla sekä yksittäisten tapausten perusteella tehtävät yleistykset. Keskeinen haistapuoli on menetelmän edellyttämä varsin mittava tietovaranto syiden ja seurausten välisistä suhteista.

Tapahtumarakenneanalyysi aloitetaan luomalla tapahtumista aikajana, jossa tapahtumat asetetaan historialliseen syy-seurausjärjestykseen. Tapahtuman (*events*) käsitettä käytetään erottamaan tapahtumien monopolivisesta virrasta ne merkittävät osakokonaisuudet, joita voi pitää sisäisesti johdonmukaisina. Merkittävyyden määrittely on tietysti monella tapaa haastavaa, sisältäähän se oletuksen kahden tai useamman tapahtuman välisistä kausaalisista syy-seuraussuhteista. Kausaliteetit eivät puolestaan ole yleensä selkeästi näkyvissä. Perinteinen ratkaisu tähän merkittävyyden haasteeseen on kontrafaktuaalinen päättely (Griffin 1993; Büthe 2002). Siinä pohditaan *entäs jos* -tyyppisten kysymysten avulla, olisiko tapahtuma Y_1 toteutunut, mikäli sitä ajallisesti edeltävä tapahtumaa X_1 ei olisi tapahtunut tai jos tapahtuman X_1 sijasta olisi tapahtunut X_2 . Mikäli tutkija voi päätellä sen mekanismin, jonka välityksellä X_1 :n toteutuminen on tapahtuman Y_1 toteutumisen ehto, näiden välillä on ilmeisesti syy-seuraussuhde. Samalla tapahtuman Y_1 toteutuminen selittää tapahtuman Y_2 toteutumattomuutta.

Taulukossa viereisellä sivulla on esitelty ESAn edellyttämä aikajänne. Vasemmanpuoleinen sarake kertoo seuraavassa jaksossa tehtävässä ESAssa tarvittavat lyhenteet. Tapahtumat on jaettu kuudeksi kokonaisuudeksi, jotka erotetaan toisistaan lyhenteissä aakkosten ensimmäisellä kirjaimella. A-alkuiset tapahtumat

ovat taustatapahtumia, jotka asettivat politiikalle rakenteellisen, taloudellisen ja institutionaalisen kehityksen. B-tapahtumat liittyvät hallituksen alkutaipaleeseen hallitusohjelmasta uuteen lamaan. C-tapahtumat ovat Sata-komitean puitteissa tai sen ohitse tehtyjä uudistuksia ja päätöksiä. D-tapahtumat ovat Vanhasen eläke-ehdotukseen liittyviä avauksia. E-tapahtumat puolestaan käsittelevät Rantalan

Taulukko. Aikajana.

	Erityinen		Yleinen	
AVAE	Väestön ikääntyminen	3/2007	Yhteiskunta	1.
ATAK	Talouden korkeasuhdanne ja julkisen talouden ylijäämä		Globaali talous	2.
AVAL	Vaalitulos	3/2007	Valta	3.
ASOS	Uudistamattomat alueet		Agenda	4.
BHOV	Hallitusohjelma	4/2007	Agenda	5.
BKEL	Kela-maksun poistokeskustelut	5/2007	Agenda	6.
BKOM	Komitean asettaminen	9/2007	Agenda	7.
BJUT	Julkisen talouden taantuma	4/2008	Globaali talous	8.
CTEE	Takuueläke-ehdotus	6/2008	Agenda	9.
CLEH	Lehdon agenda	10/2008	Agenda	10.
CKEP	Kela-maksun poisto	1a/2009	Valta	11.
CSTU	Sosiaalitulo	1c/2009	Valta	12.
CELV	Elvytyspäätös	1d/2009	Agenda	13.
DVIK	Ikääntymisselonteko	1e/2009	Agenda	14.
DVAN	Vanhasen eläke-ehdotus	2/2009	Valta	15.
DBOI	Työmarkkinajärjestöjen boikotti	2/2009	Valta	16.
DVAP	Vanhasen eläke-ehdotuksen peruutus	3/2009	Valta	17.
ERAE	Rantalan ja Ahtelan ryhmä	3/2009	Valta	18.
ETAS	Julkisen talouden rakenteellinen alijäämäistyminen	6/2009	Talous	19.
EUVA	Uudet väestöennusteet ja laskelmat uudistuksista	9/2009	Yhteiskunta	20.
ETMO	Työmarkkinaosapuolten neuvottelut	12/2009	Valta	21.
FRAL	Rantalan ryhmän epäonnistuminen	1/2010	Agenda	22.
FAHT	Ahtelan ryhmän onnistuminen	1/2010	Agenda	23.
FSAT	Sata-komitean linjaukset	1/2010	Agenda	24.
FUUS	Kasvun ja työllisyyden ohjelma	2/2010	Valta	25.

ja Ahtelan työryhmien työtä. F-tapahtumat ovat prosessin loppuun sijoittuvia päätöksiä ja uusia avauksia. Taulukon keskellä on ajoitusta koskevat tiedot. Kuinkin tapahtuma on ajoitettu mahdollisimman varhaiseksi. Niinpä AVAE (väestön ikääntyminen) sijoittuu aikajanan alkuun, koska se on koko tapahtumasarjan ajan vaikuttava reunaehto.

Taulukon oikeassa reunassa on puolestaan vasemman reunan aikajanaan liittyvien erityisten tapahtumien yleistetyt tulkinnat. Nämä yleistetyt tulkinnat luovat yksittäisille tapahtumille valta- ja rakennepoliittisen kontekstin. Esimerkiksi kohdassa VANP (Vanhasen eläke-ehdotuksen peruutus) yleistetty tulkinta on ”valtakamppailu”. Tässä tapauksessa palkansaajajärjestöjen hegemoninen asema palautettiin. Hegemoninen asema viittaa tässä palkansaajajärjestöjen vakiintuneeseen asemaan työttömyysturva- ja eläkeuudistusten toimeenpanossa. Samalla kuitenkin tuo tapaus aloitti uuden valtakamppailun. Samalla tavalla on yleistetty kaikki yksittäiset tapahtumat. Niitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole syötetty ES-ohjelmaan, eikä niiden keskinäisiä syy-seuraussuhteita ole systemaattisesti analysoitu.

Johdonmukaisuus vaihtelee tapahtumien välillä. ”Vaalien” (AVAL) tai ”Hallitusohjelmaneuvoittelujen” (BHOV) kaltaisilla tapahtumilla on varsin yksiselitteiset alku- ja loppupisteet, ja niitä voi kiistatta pitää tapahtumana käsitteen tiukassa mielessä. Ne ryhmittävät ennakoitavasti ja toistuvasti politiikan sykliä, johon sisältyy ennakoitavissa olevia vaiheita. Epäselvempää on, missä määrin ”väestön ikääntymistä” tai ”talouden taantumaa” voi pitää tapahtumana. Väestön ikääntymisessä on kyse maanjäritykseen verrattavissa olevasta vähittäin alkavasta ilmiöstä, jolla on tietyn hetken jälkeen lyhyellä aikavälillä hyvinkin merkittäviä vaikutuksia (Pierson 2004; myös Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa). Yhteiskunta on ollut ikään kuin raskaana noista muutoksista jo pitkään. Sen jälkeen kun 1940-luvun suuret ikäluokat synnyttivät pienet ikäluokat 1960-luvun lopussa ja 1970-luvulla, väestörakenteen tulevan muutoksen pääpiirteet ovat olleet ennakoitavissa. Siihen on myös vaihteittain pyritty varautumaan, joskin päätöksentekoa sääntelevä poliittinen horisontti ei useinkaan ole ulottunut vuosikymmenten päähän. Talouden taantuma on puolestaan ennakoimaton – vain jälkikäteen havaittavissa oleva – tapahtuma, joka ilmestyy ikään kuin tyhjästä nousukauden päättymisen jälkeen. Sitä voidaan aavistella ja siihen voidaan varautua, mutta sen ajoittumista ei voida ennakoida.

Nämä ja muut samankaltaiset tapahtumat sijoitetaan aikajanaan sen mukaan, milloin niihin kohdistuu *tarkasteltavana olevan ajanjakson kuluessa* ensimmäisen kerran systemaattinen poliittinen huomio. Tämä realisoituu ensin työryhmän tai selvitysmiehen asettamiseksi ja konkretisoituu poliittisiksi linjauksiksi. Esimerkiksi väestön ikääntyminen (AVAE) periytyy aikajanaa edeltäneeltä ajalta, joten se sijoittuu aikajanan alkupäähän. Sen politisoitumisen juuret ovat Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) antamassa ikääntymistä

käsittelevässä tulevaisuusselonteossa vuodelta 2004 (VNS 8/2004 vp). Vuoden 2007 hallitusohjelmassa ikääntymiseen viitataan sekä työllisyyden, asumisen että julkisen talouden kestävyysyden yhteydessä. Lisäksi siinä linjataan, että ”hallituskauden aikana arvioidaan väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana” (Hallitusohjelma 2007, 16). Poliittisesti merkittäväksi se muodostui marraskuussa 2007, kun valtioneuvoston kanslian työryhmä aloitti asian käsittelyn. Poliittisen asialistan kärkeen se nousi Ikääntymisraportin julkaisemisen seurauksena tammikuussa 2009 (Valtioneuvoston kanslia 2009). Talouden taantuma sijoittuu aikajanassa puolestaan siihen hetkeen, jolloin julkinen valta yleensä ja hallitus erityisesti ottivat sen huomioon omissa päätöksissään. Tämä ajoittuu toukokuuhun 2008, jolloin hallituksen iltakoulussa alettiin linjata sosiaaliturvan uudistamista aikaisempaa niukemman jakovaran puitteissa. Jatkuvana tapahtumana niillä on sitten vaikutus kaikkiin sen jälkeen tapahtuneisiin tapahtumiin, joskin eräissä tapauksissa on perusteltua viitata tapahtumaketjun väliin tuleviin vaiheisiin.

Tapahtuman ohella toinen avainkäsite on kausaalisuus eli syy-seuraussuhde. Ensinnäkin on kiistämätöntä, että eri tapahtumien välillä on syitä ja seurauksia yhteen kytkeviä mekanismeja. Jotkut syy-seuraussuhteet ovat varsin ilmeisiä. Esimerkiksi voidaan perustellusti väittää hallituskoalition ja -ohjelmaneuvoittelujen aiheuttaneen sen, että sosiaali- ja terveysministeriön entinen kansliapäällikkö Markku Lehto nimettiin Sata-komitean puheenjohtajaksi (BKOM). Lehto on poliittisesti sitoutumaton virkamies, mutta hänen uransa keskeiset nimitykset ovat keskustalaisten ministereiden tekemiä, mukaan luettuna hänen nimityksensä Sata-komitean puheenjohtajaksi. Samalla tavalla voidaan väittää, että Elinkeinoelämän keskusliiton, Eläketurvakeskuksen ja valtiovarainministeriön keskustelut Kela-maksun poistosta maaliskaun jälkeen 2007 (BKEL) selittävät Kela-maksun poistoa tammikuussa 2009 (CKEP).

Toisaalta monet kausaalisuussuhteet on vaikeammin määriteltävissä. Esimerkiksi on varsin ilmeistä, että myönteinen julkisen talouden kehitys vuosina 1995–2007 ja aikaisempien hallitusten (erityisesti pääministeri Paavo Lipposen toinen hallitus, 1999–2003) historiallisesti tarkastellen poikkeuksellinen pidättyväinen politiikka sosiaalimenojen lisäämisessä selittävät sitä, miksi Sata-komitean tehtäväksiannontoon sisältyi useita huomattavia menolisäyksiä edellyttäviä kohtia. Niukkuuden politiikka yhdistettynä ylijäämäiseen julkiseen talouteen luo poliittista painetta uudistuksiin. Toisaalta esimerkiksi (valtiorahoitteista) sosiaaliturvan perusturvan korottamista ei voida tehdä ilman julkisen vallan valtiontalouden kautta tekemiä sijoituksia. Epäselvempää kuitenkin on esimerkiksi se, miten Sata-komitean tehtäväksianto (BKOM) selittää tammikuun lopussa 2009 tehtyä takuueläkepäätöstä (CKEP). Näissä tapauksissa olisi varsin arveluttavaa olettaa, että komitean tehtäväksiannosta voidaan päätellä tämä lopputulos (tai päinvastoin), koska tapahtumaketjussa on liian monta väliin tulevaa tapahtu-

maa. Tässä tapauksessa selitys kulkee loppusyksystä 2008 valmistuneesta Lehdon agendasta (CLEH) Kela-maksun poiston (CKEP) kautta sosiaalitupoon (CSTU), jonka tasapainottamiseksi tarvittiin keskustan intressien mukaisia päätöksiä.

Vastaavalla tavalla on käyty lävitse kaikki tarkasteltavaksi valitut tapahtumat. Ne on asetettu tapahtumajärjestykseen ja niiden väliset kausaaliset kytkennät ja niihin liittyvät mekanismit on selvitetty. Aikajanan rakensin itse ja selvitin mahdollisuuksien mukaan siihen liittyviä syy-seuraussuhteita. Tapahtumien keskinäisiä suhteita selvitin haastatteluilla, jotka on yhdistetty saatavissa oleviin asiakirjoihin ja lehdistöseurantoihin. Haastellut henkilöt ovat Sata-komitean puheenjohtaja Markku Lehto, sen varapuheenjohtaja, valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Martti Hetemäki, valtiovarainministeriön kansliapäällikkö, valtiosihteeri Raimo Sailas, kokoomuksen valtiosihteeri Ilkka Oksala, keskustan valtiosihteeri Terttu Savolainen, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) lakiasiaintoiminnan johtaja Lasse Laatumäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) puheenjohtajat Lauri Ihalainen ja Lauri Lyly, eläkepoliittinen neuvottelija, apulaisosastopäällikkö Kaija Kallinen, ja Eläketurvakeskuksen (ETK) toimitusjohtaja Jukka Rantala. Tämän ohella haastattelin myös lukuisia muita Sata-komitean ja eläkeryhmien jäseniä. (Ks. myös Saari 2009, jossa osa muista henkilöistä on nimetty.) Eläkepolitiikkaa käsittelevä osa on tätä kirjoitettaessa vielä julkaisematta.

Prosessiin osallistuneiden henkilöiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella käsitykseni on se, että eri osapuolilla oli varsin laajasti jaettu yhteisymmärrys eri tekijöiden välittömistä syy-seuraussuhteista. Sen sijaan kauempana toisistaan olevat syy-seuraussuhteet eivät jäsenny yhtä ongelmattomasti. Esimerkkinä tästä on vuoden 1961 työeläkeratkaisun vaikutus kevään 2009 ratkaisuihin. Vuoden 1961 eläkepoliittiset päätökset työeläkejärjestelmän hallintarakenteista ovat ilmeinen selitys sille, mitä keväällä 2009 noiden hallintarakenteiden ympärillä tapahtui. Useimmille haastatelluille tuon yhteyden näkeminen oli kuitenkin varsin haasteellista. Heille selittäviä tekijöitä ovat maaliskaun 2007 tulos, eläkemaksujen mitoituksen haasteet, tulopolitiikan loppu (ks. Bergholmin artikkeli tässä kokoelmassa) ja sosiaalitupon aiheuttama vastareaktio. Koko tapahtumaketjun jäsentäminen on usein varsin haasteellista.

Alkupisteen rajaaminen maaliskauihin 2007 on tässä käytännön sanelema. Monet pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelman linjaukset aiheutuvat edellisten hallitusten päätöksistä, mukaan luettuna päätöksistä olla tekemättä päätöksiä. Sama koskee myös tulopolitiikan loppua. Kummassakin tapauksessa tapahtumaketju kuitenkin jatkuu ainakin 1990-luvun alun suureen lamaan tai kauemmaksi historiaan. Esimerkiksi tulopolitiikassa luonteva alkupiste olisi ensimmäinen tulopolitiittinen kokonaisratkaisu (Liinamaa I, 1968), mutta se nojautuu osaltaan Hetemäen-Rantasen sopimukseen (1965). Työeläkepolitiikassa tapahtumaketju ulottuu edellä jo mainitusti aina vuoden 1961 ratkaisuihin, mutta nekin päätökset ovat vuoden 1957 kansaneläkeratkai-

sun seurauksia. Ketju on jossakin vaiheessa katkaistava, ja tässä yhteydessä se on – osin väkivaltaa tehden – katkaistu vuoteen 2007.

Tapahtumat ja ketjut

Aikajanassa on 25 tapahtumaa vuoden 2007 kevään ja alkuvuoden 2010 väliseltä ajalta. Tämä tapahtumamäärä on varsin suuri, sillä periaatteessa jokainen myöhempi tapahtuma voi kytkeytyä jokaiseen aikaisempaan tapahtumaan. Niinpä taulukon viimeinen kohta eli Kasvun ja työllisyyden ohjelma (FUUS) voi kytkeytyä parhaimmillaan 24 muuhun tapaukseen (ja vastaavasti sitä edeltävä tapahtuma FSAT olisi kytkeytynyt 23 muuhun tapahtumaan). Todellinen tilanne ei toki ole näin kompleksinen. Useimmat tapahtumat selittyvät enintään kahdella tai kolmella niistä ”edellisellä tasolla” edeltäneellä tapauksella. Samalla tavalla kuin tuotantoprosessin viimeisiä lisäyksiä ei tarvitse selittää aivan ensimmäisillä asennuksilla, myöskään uudistusprosessissa hallitusohjelma ei välttämättä selitä Sata-komitean (FSAT) ja Rantasen ryhmän (FRAL) lopputulosta.

Teknisesti ESA perustuu tapahtumien keskinäistä järjestystä koskeviin väitteisiin ja tuota järjestystä ehdollistaviin syy-seuraussuhteisiin. Prosessi on verrattavissa teolliseen tuotantoon, jossa kokonaisuuden eri komponentit asetetaan tiet loogisessa järjestyksessä, toisia komponentteja (esimerkiksi auton osia) ehdollistavalla tavalla. Periaatteessa nämä komponentit voidaan asettaa vain tietyssä järjestyksessä (tai ehkä parissa mahdollisessa järjestyksessä). Tiettyjen vaiheiden täytyy tapahtua ennen toisia vaiheita. Auton istuimia ei voi asentaa ennen kuin autoon on koottu pohja, kori ja joukko muita istuinten asettamista mahdollistavia komponentteja. Samalla tavalla politiikkaprosessista voidaan nimetä erilaisia ”komponentteja”, joista eräät ovat välttämättömiä joidenkin muiden toteutumiselle. Esimerkiksi varsin ilmeistä on, että työryhmän asettaminen tapahtuu ennen työryhmän toimintaa, työryhmän toiminta edeltää työryhmän raporttia, ja työryhmän raportti hallituksen esitystä. Jokainen aikaisempi vaihe lisää puolestaan jälkimmäisen vaiheen tapahtumisen todennäköisyyttä.

Syy-seuraussuhteet voidaan formalisoida David Heisen 1990-luvun alussa kehittämällä ESA-ohjelmalla, joka on saatavissa ilmaiseksi internetistä. Analyysi aloitetaan syöttämällä tapahtumaketjun muodostama aikajana ESAan tapahtumien aikajärjestyksessä. Jokaisen aikajanaan sisällytetyn tapahtuman syöttämisen jälkeen ohjelma kysyy sen suhdetta muihin tapahtumiin. Tässä kohden ESA on riippuvainen tutkijan kyvystä määrittää eri tapahtumien keskinäiset suhteet. Jokaiset kaksi tapahtumaa joko koodataan toisiinsa kytkeytyviksi, jolloin niiden välillä on syy-seuraussuhde, tai sitten ne oletetaan toisistaan riippumattomiksi. Ohjelma ei siis tunnista sellaista vaihtoehtoa, että kaksi tapahtumaa

olisi vain ”jossakin määrin” kytköksissä toisiinsa, vaan jokaisen tapahtuman yhteydessä on valittava kyllä tai ei. Tämä polarisoi tapahtumat joko triviaaleiksi tai ei-triviaaleiksi, mikä kärjistää tulkintaa. Samalla se kuitenkin tuo näkyviksi tapahtumaketjun ei-triviaalit tapahtumat, ja vähentää siten toissijaisista tapahtumista aiheutuvaa ylimääräistä ”kohinaa”.

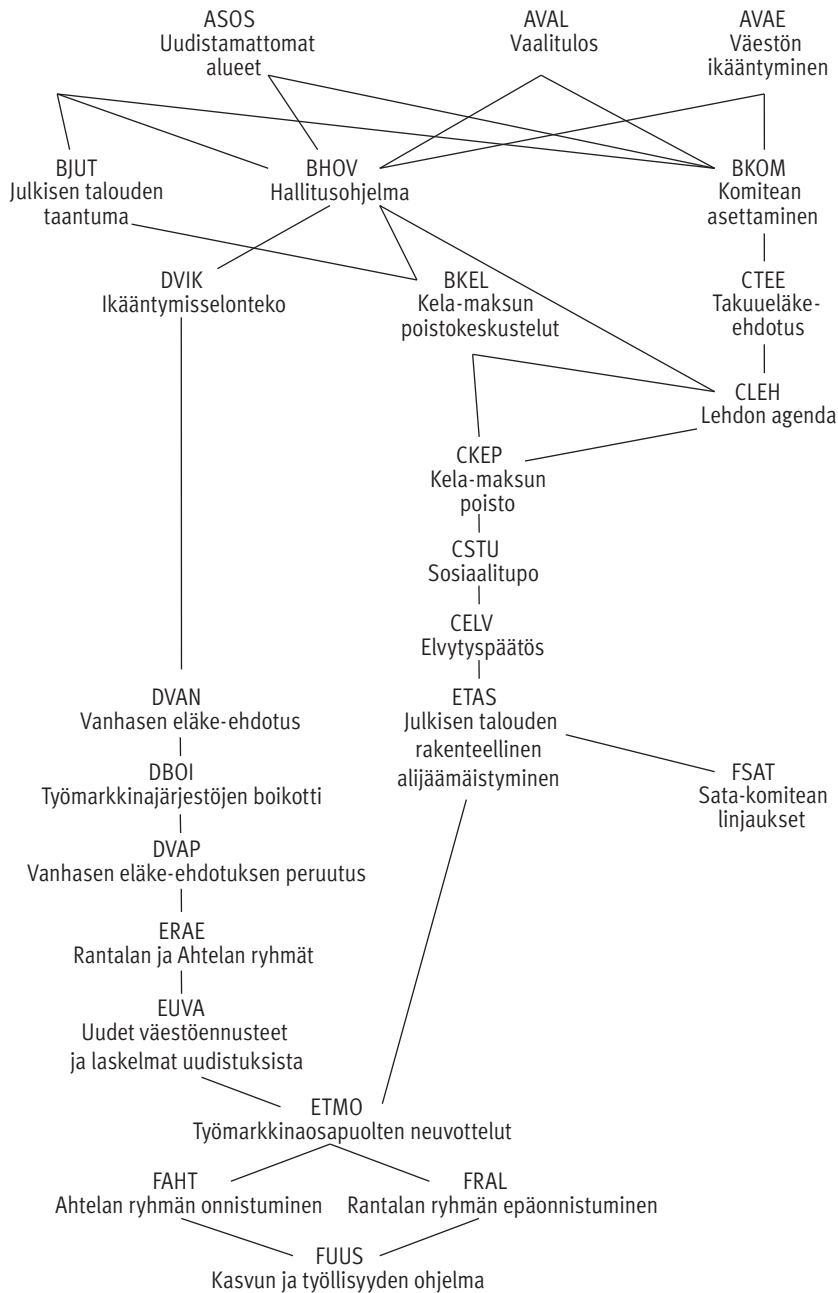
Kuvio viereisellä sivulla tiivistää ESan tulokset. Kuvio etenee aikajanan mukaisesti ylhäältä alaspäin: sen yläreunassa on siis aikaisemmat tapahtumat, jotka ovat seuraaville tasoille sijoittuvien tapahtumien syitä. Kuvion alussa on neljä liikkeelle panevaa tekijää, jotka ovat väestörakenteen muutos (AVAE), talouden oletettu korkeasuhdanne (ATAK), vaalitulokset (AVAL) ja uudistamattomat alueet (ASOS). Nämä on oletettu toisistaan riippumattomiksi asiakokonaisuuksiksi. Toki voidaan keskustella siitä, onko esimerkiksi talouden korkeasuhdanteen ja vaalituloksen välillä yhteys. Eduskuntavaaleissa maaliskuussa 2007 suurista hallituspuolueista sekä keskusta että SDP menettivät paikkoja, ja oppositiossa ollut kokoomus voitti. Näin tapahtui, vaikka Suomen talous oli varsin hyvässä kunnossa. Samalla keskusta kuitenkin säilytti (juuri ja juuri) paikkansa suurimpana puolueena. Tässä valossa vaalitulokset on riippumaton myönteisestä talouden syklisestä.

Ensimmäinen alkupisteistä on väestön ikääntyminen (AVAE), jota on edellä jo lyhyesti käsitelty esimerkkinä. Se on kirjattu Sata-komitean tehtäväksiannossa keskeiseksi komitean asettamista motivoivaksi tekijäksi. Tämän ohella Suomessa on ollut laaja yksimielisyys väestörakenteen muutoksen aiheuttamista uudistuspaineista. Se on askel askeleelta noussut ylemmäksi politiikan asialistoilla suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen lähentyessä. Sen käsittelystä valtioneuvoston kansliassa oli myös hallitusohjelmalinjaus.

Toiseksi maaliskuun 2007 eduskuntavaalit siirsivät poliittisen kentän painopistettä oikealle (AVAL). Yhtäältä keskustan ja kokoomuksen hallitus ja toisaalta vasemmistopuolueiden vaalitappiot ja oppositioasema avasivat uusia agendoja sosiaalipolitiikan uudistamiselle. Esimerkiksi eläkejärjestelmän käsittely olisi jatkunut vakiintuneiden periaatteiden mukaan, mikäli sosialidemokraatit olisivat istuneet hallituksessa (yhdessä kokoomuksen kanssa). Myöskään viimesijaisen turvan uudistamisen kannalta tilanne olisi ollut haasteellinen. Kaiken kaikkiaan politiikan koalitioilla on selkeästi merkitystä politiikkaa suuntaavana tekijänä.

Kolmanneksi keväällä 2007 Suomi oli taloussuhdanteen huipulla ja julkisen talous vertailevasti ajatellen hyvässä kunnossa (ATAK). Myös valtiontalous oli useita miljardeja ylimääräinen. Nämä loivat julkiseen talouteen yleensä ja valtiontalouteen erityisesti jakovaraa, minkä hallitus kanavoivat budjettikehyksiä asetettaessa osin sosiaaliturvan uudistamiseen. Poliittisessa prosessissa kompromissihakuiset poliitikot tosin tietoisesti yliarvioivat julkisen talouden – erityisesti valtiontalouden – käytössä olevan jakovaran olettamalla (työllistävän) talouskasvun suuremmaksi kuin edellisten vuosien talouskasvu ja suhdannesykliä

Kuvio. Tapahtumarakenneanalyysi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta.



koskeva ennuste olisivat edellyttäneet. Tämän operaation tavoitteena oli ennen kaikkea luoda tilaa tuloverotuksen keventämiselle, ei niinkään sosiaalimenojen päätöspäätökselliseen lisäämiselle. (VM 2010, 98.) Aikaisemman kokemuksen ja poliittisen harkinnan perusteella asetettujen kasvutavoitteiden välinen kuilu pyrittiin täyttämään talouskasvua nopeuttavalla talouspolitiikalla. Kasvutavoite saavutettiin vuonna 2007, jonka jälkeen tavoitteesta jäätin jälkeen: työllisyys ylitti tavoitteen vielä seuraavana vuonna, mutta on sittemmin jäänyt selkeästi jälkeen uuden laman seurauksena. Tätä eroa ei kuitenkaan korjattu menokehyksiin.

Neljäs tapahtuma on sosiaaliturvan aikaisempien uudistusten jälkeen jäljelle jääneet jännitteet sosiaaliturvan rakenteissa (ASOS). Käytännössä aikaisemmin tehdyt tai tekemättä jätetyt uudistukset kytkeytyvät varsin monimutkaisella tavalla vaalikauden uudistuksiin. Komitean tehtäviin ei kuulunut sellaisten asiakokonaisuuksien uudistaminen, joita muut komiteat, työryhmät ja selvitysmiehet olivat uudistaneet pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) ja pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) aikana. Komitean tarkoituksena ei ollut aikaisempien päätösten kumoaminen vaan järjestelmän uudistaminen aikaisemmin uudistamatta jääneiltä osin. Samalla tavalla Jukka Rantalalan johtaman eläkeryhmän (eläkeneuvotteluryhmän) tehtävä oli arvioida uudestaan vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikuttavuutta työurien pidentymiseen ja tehdä tarvittavat uudistukset.

Viides potentiaalinen tapahtuma olisi ollut *tulopolitiikan loppu* (2007). Siihen johtanut tapahtumaketjuja tarkastellaan Bergholmin artikkelissa tässä kokoelmassa. Tulopolitiikan loppu merkitsi kiistatta yhteiskunnallisten valta-asetelmien muutosta. Sen seurauksena työnantajajärjestöjen asema yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa edelleen vahvistui ja palkansaajajärjestöjen asema vastaavasti heikentyi. Samalla se antoi hallituksella aikaisempaa enemmän liikkumavaraa sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen uudistamisessa. Tuota uutta liikkumavaraa erityisesti keskusta pyrki aktiivisesti käyttämään uudistamalla aikaisemmin vakiintuneita neuvottelukäytäntöjä erityisesti eläkepolitiikassa, perustamalla oma-aloitteisesti aihepiiriä käsitteleviä työryhmiä ja pyrkimällä tekemään työmarkkinaosapuolten intressien ja näkemysten vastaisia nimityksiä.

Tulopolitiikan loppu ei kuitenkaan johtanut – toisin kuin hätäisimmät ehvivät ennustaa – palkansaajajärjestöjen yhteistyön päättymiseen sosiaali- ja terveys- tai työmarkkinapoliittisissa kysymyksissä. Niin sanottu sosiaalitulo (CSTU) tammikuussa 2009 ja syksyllä 2010 julkaistu *Kasvun ja työllisyyden ohjelma* (FUUS) ovat esimerkkejä työmarkkinaosapuolten työn jatkuvuudesta tulopolitiikan päättymisen jälkeen. Voidaan kuitenkin jossitella, että työmarkkinaosapuolten yhteinen näkemys tulopolitiikan jatkosta olisi mahdollistanut eläke- ja työttömyysturvapolitiikan päättämisen tässä perinteisessä valtaraken- teessa ilman sosiaalilupoa. Lisäksi työmarkkinajärjestöjen epäonnistuminen

tosiasiallisen eläköitymisiän nostoa koskevan esityksen tekemisessä tammikuussa 2010 (FRAL) ja samanaikainen onnistuminen vähemmän vaativissa, ns. pehmeissä kysymyksissä (FAHT) kertoo sekä uusien keskusjärjestöjohtajien aikaisempaa suppeammasta liikkumavarasta suhteessa keskeisiin liittojohtajiin (palkansaaja-keskusjärjestöjen johtajat eivät saaneet liitoiltaan neuvottelumandatteja) että elinkeinoelämän intressien eriytymisestä suhteessa globaaleilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Koska tarkasteltavana olevana ajanjaksona ei kuitenkaan ole havaittavissa *olennaista* muutosta työmarkkinaosapuolten yhteistyökyvyssä, tätä kysymystä ei seuraavassa tarkemmin tarkastella.

Loppupiste sijoittuu syksyyn 2010, jolloin hallitus teki toistaiseksi viimeiset hallituskauden aikana toimeen pantavat linjaukset, jotka tavalla tai toisella juontuvat Sata-komitean tehtäväksiantoon (BKOM) tai Rantalán ryhmän (ERAE) työhön. Nämä linjaukset tiivistettiin Kasvun ja työllisyyden ohjelmaan (FUUS), joka osaltaan vakautti työmarkkinaosapuolten asemaa tulopolitiikan jälkeisessä Suomessa. Jälleen on keskustelunalaista, olisiko tutkimus tullut kurottua mahdollisimman lähelle teoksen julkaisupäivää (vuoden 2011 jälkipuoliskolla) tai ainakin maaliskuuhun 2011, jolloin julkaistiin viimeiset työurien pidentämistä ja eläkeuudistusta koskevat vaihtoehtolaskelmat. Syksyn 2010 puolesta puhuu kuitenkin myös se, että silloin useimmat vuonna 2007 alkaneet tapahtumatketjut olivat useimmiten realisoituneet. Poliitiikan agendat olivat irrottautuneet hallitusohjelmasta ja niiden sisältöjä määrittä enemmänkin elinkeinoelämän kilpailukyky, julkisen talouden muuttunut asema ja työttömyyden kasvu kuin vuoden 2007 maalismaalien jälkeen kirjattu hallitusohjelma. Rajauksen puolesta puhuu myös se, että vuoden 2010 päätökset tulevat pääsääntöisesti voimaan vasta 2011 vaalien jälkeisenä aikana – tai asiat siirrettiin seuraavassa hallitusohjelmassa päätettäväksi, kuten toimeentulotuen Kela-siirron osalta päätettiin (ks. Kangas ym. tässä kokoelmassa).

Nämä neljä taustatekijää kytkeytyivät yhteen hallitusohjelmassa (BHOV). Sen asettamisen hetkellä hallituspuolueet olettivat asettavansa poliittisen agendan koko vaalikaudeksi (2007–2011). Uusi lama, joka rantautui Suomeen koko painollaan syksyllä 2008, muutti talouspolitiikan realiteetteja. Hallitusohjelman linjauksista vakavimmat vaikeudet kohdistuivat valtiotalouden vakauteen. Hallitusohjelma itsessään oli sikäli väärin rakennettu, että se perustui epärealistisen korkeaan, poliittisesti päätettyyn talouskasvun tasoon, mikä mahdollisti veronkevennykset ja sosiaaliturvan yms. uudistukset. Laman myötä jakovara kuihtui ja julkinen talous muuttui alijäämäiseksi – vaikka hallitusohjelma edellytti julkisen talouden vakauden säilyttämisen.

Vaalitulos ja siihen pohjaava hallitusohjelma mahdollistivat myös valtiovarainministeriön, eläkejärjestelmän edustajien ja eräiden keskeisten politiikkojen keskustelut Kela-maksun poistosta (BKEL), jolla tehtäisiin tilaa työeläkemaksun korotukselle. Tunnetusti työnantajien Kela-maksun poisto ei ole mikään uusi

ajatus, vaan sitä on selvitetty Lipposen ensimmäisestä hallituksesta (1995–1999) alkaen. Sitä on ylipäätään pidetty epäjohdonmukaisena osana suomalaista eläkejärjestelmää, jossa työnantajat ja vakuutetut rahoittavat työeläketurvaa ja valtio perusturvaa (kansaneläkettä ja eräitä siihen rinnastettavissa olevia etuuksia). Ajankohtaiseksi Kela-maksun poiston teki työeläkemaksun nostopaine, jolle täytyi luoda tilaa työnantajien sosiaalivakuutusmaksuun vähentämällä työnantajien muita kustannuksia. Myöhemmin syksyllä 2008 Kela-maksun poistoon kannusti työttömyyden kasvusta aiheutunut työttömyysvakuutusmaksun nostopaine ja pyrkimys siirtää verotuksen painopistettä palkkatyöstä ja tuotannosta ekologisempaan suuntaan osana ”vihreää verouudistusta”. Näin aktivoitiin ajatus, joka toteutui, kun aika oli kypsä tammikuussa 2009 (CKEP), ja johon palataan myöhemmin.

Ennen sitä kuitenkin hallitus asetti hallitusohjelman mukaisen Sata-komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta (BKOM) sen oletuksen varassa, että ylijäämäinen julkinen talous (ATAK) mahdollistaa edellisen hallituksen aikana uudistamatta jääneiden sosiaaliturvan alueiden uudistamista (ASOS) väestön ikärakenteen muutosta vastaavaksi (AVAE). Komitean puheenjohtajaksi tuli jo edellä jo mainittu Markku Lehto. Komitea järjesti työnsä neljäksi jaostoksi. Näistä kahdella (rahoitus- ja kannustavuusjaosto sekä hallinto- ja prosessijaosto) ei ollut käytännön merkitystä. Pääosa valmistelutyöstä tehtiin perusturvajaostossa, minkä ohella ansioturvaa koskevat asiat olivat omassa jaostossaan. Tosiasiallista päätösvaltaa käyttivät ansioturvajaostossa työmarkkinaosapuolet, kun taas perusturvajaosto oli hallituksen ohjauksessa. Tarkemmin Sata-komitean organisoitumista on kuvannut Soininvaara (2010).

Lomakauden jälkeen syksyllä 2007 työnsä aloittaneen komitean ensimmäinen merkittävä käännekohta oli julkisen talouden alijäämäistyminen keväällä 2008 (BJUT), jolloin saatiin ensimmäiset merkit kansainvälisen laman saapumisesta Suomeen. Tämä lisäsi valtioneuvoston varovaisuutta, mitä tulee uusiin menolisäyksiin sitoutumiseen. Aluksi se ei kuitenkaan vielä vaikuttanut komitean linjauksiin muuten kuin siten, että toukokuussa 2008 pidetty iltakoulu ei halunnut tehdä päätöksiä uudistusten suunnasta ja rahoituskehyksestä. Syksyllä 2008 alkoi puolestaan olla kaikille selvää, että komitean asettamisen yhteydessä sen käyttöön oletettua tai toivottua taloudellista liikkumavaraa ei enää ollut taloudellisen taantuman ja veropoliittisten ratkaisujen seurauksena. Tuosta eteenpäin komitean työtä kannatteli enemmän siihen investoitu poliittinen pääoma kuin julkisen talouden jakovara.

Keväällä 2008 tapahtui myös toinen merkittävä, komitean työtä olennaisesti suunnannut tapahtuma eli komitean ohitse tehty takuueläke-ehdotus, josta vastasi sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä. Sinänsä kyse ei ollut uudesta asiasta. Hyssälä oli pitänyt asiaa esillä omissa eduskuntavaalikampanjoissaan, ja asiasta oli keskusteltu jo hallitusohjelmaneuvoittelujen (2007) aikana vihreiden aloitteesta,

jolloin se oli hylätty (koska ehdottava taho oli valtapoliittisesti väärä). Tuo avaus yhdistyy Vanhasen syksyn 2008 kuntavaaleja pohjustaneeseen kansaneläke-avaukseen kesäkuussa 2008. Samoihin aikoihin myös valtiovarainministeri Jyrki Katainen esitti samankaltaisia avauksia, mutta Vanhasen ja Kataisen ulostuloja ei koordinoitu. Takuueläke-ehdotuksen saama korkean tason poliittinen tuki ja uudistuksen kustannusvaikutus käytännössä asettivat komitean eläkepoliittisen agendan ja tyhjensivät komitean käyttöön valtioneuvostossa kaavailun jakovaran.

Sata-komitea työ saavutti ensimmäisen kulminaatiopisteensä marraskuussa 2008, kun työryhmän puheenjohtaja Markku Lehto asetti komitean politiikka-agendan jakamalla oman ehdotuksensa sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi (CLEH). Tämän ns. Lehdon Agenda 2008 kytki yhteen joitakin aikaisempia ehdotuksia (takuueläkkeen), mutta se *ei* sisältänyt ajatusta Kela-maksun poistosta. Tämä ehdotus kytkeytyy edellä mainittuun toiseen tapahtumaketjuun, jonka keskeiset toimijat olivat Elinkeinoelämän keskusliitto, Eläketurvakeskus ja valtiovarainministeriö. Lehdon agenda, joka valmisteltiin hallituspuolueiden ja Lehdon yhteistyönä, oli kattava pyrkimys löytää ”siedettävä” kompromissi työryhmän jatkotyön perustaksi. Syksyn 2008 valmistelun aikana agendaan oli kytkeytynyt työmarkkinapoliittisesti kiistanalaisia ehdotuksia, kuten ehdotus pakollisesta ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta (ns. Alfa-kassa muille kuin kassoihin kuuluville vakuutetuille), mikä kohtasi komiteassa raivoisaa vastarintaa työmarkkinaosapuolten suunnasta. Taustalla oli sekä päätösoikeutta koskeva kamppailu että huoli palkansaajajärjestöjen järjestäytymisasteen laskusta, millä olisi vaikutusta sekä palkansaajajärjestöjen talouteen että yhteiskuntapoliittiseen vaikutusvaltaan ja legitimeettiin.

Lehdon agendan (CLEH) julkitulemista seurasi jännitteinen jakso, jonka kuluessa eri osapuolet kaivautuivat asemiinsa. Tammikuun 2009 elvytyspäätöksiin (CELV) valmistautuva hallitus antoi komitealle jatkoaikaakin, mutta se ei olennaisesti auttanut päätösten tekoa lukkiutuneessa tilanteessa. Ratkaisu tähän umpikujaan tuli komitean ulkopuolelta valtiovarainministerin (*de facto*) tehdessä päätöksen työnantajien Kela-maksun poistosta (CKEP), mikä asetti muut osapuolet tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Edellä kuvatusti poiston taustalla olivat jo keväällä 2007 kädyt keskustelut (BKEL), mutta tapahtumien kulun kannalta oli ratkaisevaa joulukuun lopussa 2008 ja tammikuun alussa 2009 kehittynyt harvinainen hetki, joka kytki yhteen pitkäjänteiset pyrkimykset Kela-maksun poistamiseksi, työmarkkinaosapuolten tavoitteet turvata työeläkkeiden rahoitus ja ajankohtaiset elvytysratkaisut. Työnantajien Kela-maksun poisto on ollut keskustelun kohteena Lipposen I hallituksesta (1995–1999) alkaen, jossa päätettiin palkansaajien ja eläkeläisten kansaneläkevakuutusmaksun poistamisesta sekä todettiin, että ”Yritysten työn tekemiseen liittymättömät sosiaaliturvamaksut poistetaan asteittain”. Työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta tuo perusturvaan kuuluva vakuutusmaksu on vääristänyt työnjakoa vakuutusmaksurahoituksen

ansioturvan ja verorahoitteen perusturvan välillä. (Tuosta näkökulmasta samalla tavalla vakuutus- ja veroperustaisen sosiaaliturvan välistä työnjakoa vääristävä vaikutus on ollut työnantajien lapsilisämaksulla *de facto*, joka poistettiin 1980-luvun alussa, joskin mahdollisuus sen perimiseen on laissa säilytetty.) Toisaalta sen olemassaoloa on perinteisesti puolusteltu työeläketurvan alhaisella tasolla tietyissä pienituloisissa ryhmissä, jolloin kansaneläkkeellä on ollut ikään kuin ansioturvaa täydentävä asema. Nyt VM näki yhteistyössä EK:n kanssa mahdollisuuden korjata tuon kauneusvirheen ja samalla siirtää verotuksen painopistettä ekologisilla argumenteilla perusteltavissa olevien energiaverojen suuntaan. (Haastateltujen mielestä keväällä 2011 aika ei ole vielä kypsä tapahtumien yksityiskohtaiselle kuvaukselle, joskin kokonaiskuva on alkanut jo hahmottua).

Kela-maksun poiston varmistamiseksi Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) neuvotteli palkansaajajärjestöjen kanssa ns. sosiaalitupon (CSTU), jossa tehdyt päätökset sementtoivat työttömyysturvan perusrakenteen (perus- ja ansioturvan väliset kytkennät sekä eräät tasoon ja jaksotukseen liittyvät asiat) palkansaajajärjestöjen tavoitteiden mukaisesti, paransivat palkansaajien ansioihin suhteutettua työttömyysturvaa, uudistivat ikääntyvän väestön työkyvyttömyys- ja työttömyysturvaa sekä takasivat työeläkemaksun suunnitelmallisen noston (vuosiksi 2011–2014). Se oli kiistaton osoitus työmarkkinajärjestöjen voimasta ja EK:n pelisilmästä. Sopimusta on myös ankarasti kritisoitu, koska se sementtoi perus- ja ansioturvan välisen kytkennän ja osaltaan estää työmarkkinatuen nostamisen ilman vastaavaa ansioturvan nostamista (yksityiskohtaisemmin esim. Soininvaara 2010). Yhdessä takuueläkkeen (CTEE) ja Kela-maksun (CKEP) poiston kanssa sosiaalitupo määrittä Sata-komitean nimiin laitettavan työn sisällön. Nämä paketoitiin yhteen ennen huhtikuussa 2011 pidettäviä vaaleja voimaan tuleviksi tarkoitettujen viimesijaisten etuuksien indeksiuudistusten ja eräiden pienempien ehdotusten kanssa ja liitettiin tammikuun 2009 lopussa tehtyyn elvytyspakettiin (CELV).

Sata-komiteaan ladattu poliittinen pääoma kului pitkälti loppuun tammikuussa 2009, ja sen poliittinen merkitys vähentyi ratkaisevasti. Oma merkityksensä jatkotyölle oli julkisen talouden alijäämäistymistä koskevilla tiedoilla keväältä 2009 (ETAS), jotka tyhjensivät tuhkakkin sen pesästä. Jo tehtyjen sitoumusten jälkeen ei enää jakovaraa ollut, ja vaalien lähestyminen muutti komitean työn seuraavan vaalikauden esitysten valmisteluksi. Se kuitenkin jatkoi työtään vielä vuodenvaihteeseen 2009–2010 ja jätti loppuraporttinsa tammikuussa 2010. Uusista selvityksistä (ja niihin tukeutuvista ehdotuksista) tärkeimmät käsittelivät asumistuen määrätymisen uudistamista, omaishoitajien asemaa, palvelumaksuja sekä käsittelyaikoja, minkä ohella komitea siirsi jatkovalmisteluun huomattavan määrän keskeisiä ehdotuksia. Sosiaaliturvan historiaan se jää paitsi edellä mainitusta prosessista myös toimeentulotuen Kela-siirtoa koskevasta erimielisyydestä, joka osaltaan toi selkeästi näkyviin suomalaisen

yhteiskunnan valtarakenteiden ja sosiaaliturvajärjestelmän väliset kytkennät (FSAT). Kela-siirtoa koskevaa erimielisyyttä käsitellään tarkemmin Kankaan ym. artikkelissa tässä kokoelmassa.

Samaan aikaan kuin Sata-komitean työ lähestyi ensimmäistä huipennustaan tammikuussa 2009, poliittisen valmistelun painopiste alkoi siirtyä eläkepolitiikkaan, joka työeläkkeiden määräytymisperusteiden ja tason osalta ei liittynyt Sata-komitean tehtäväksiantoon. Edellä jo mainitun muutoksen taustalla oli väestön ikääntymistä (AVAE) koskevat hallitusohjelman linjaukset (BHOV). Niiden pohjalta valtioneuvoston kanslia (VNK) aloitti ikääntymiselonteon valmistelun. Tuo raportti julkaistiin tammikuussa 2009 (DVIK). Julkaisemisen aikaan se ei herättänyt tavanomaista selontekoa suurempaa huomiota. Sen merkitys kuitenkin korostui voimakkaasti, kun pääministeri teki selonteon ja OECD:n kautta välittyneiden suositusten perusteella suhteellisen itsenäisesti poliittiset johtopäätökset ja ehdotti eläkeiän korottamista (DVAN). (Epäselvää toistaiseksi on, mikä oli talousneuvoston sihteeristön rooli tämän aloitteen tekemisessä sekä myös missä määrin se oli reaktiota Kela-maksun poiston aiheuttamaan poliittiseen paineeseen Suomen Keskustassa). Joka tapauksessa hallituksen politiikkariihen tiedotteessa hallitus yllättäen ilmoitti nostavansa vanhuuseläkeikärajan 65 vuoteen ja avaavansa sosiaalitutupoon sisältyneistä asioista työttömyysturvan lisäpäivät, osa-aikaeläkkeen, työkyvyttömyyseläkkeen ja vuorotteluvapaan.

Tämä vakiintuneeseen työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen työnjakoon puuttuva ehdotus johti palkansaajajärjestöjen voimakkaaseen vastareaktioon, jonka ehkä näkyvin osa oli palkansaajajärjestöjen aloittama Sata-komitean boikotti (DBOI). Palkansaajajärjestöjen boikotti oli varsin haasteellinen avaus tuossa herkässä tilanteessa. Vaikka Sata-komitean poliittiset jännitteet olivatkin jo pitkälti purkautuneet, hallitus olisi voinut käyttää tätä varsin poliittista toimenpidettä vallansiirron välineenä. Palkansaajajärjestöt kuitenkin kykenivät vaikuttamaan julkisen keskustelun ilmapiiiriin kansantalouden kannalta haasteellisessa tilanteessa siinä määrin, että pääministeri Vanhanen päätyi alentamaan painetta poliittisessa kattilassa ja perui tekemänsä ehdotuksen (DVAP). Samalla kuitenkin hallitus sai tahtonsa lävitse, sillä työmarkkinaosapuolet sitoutuivat maaliskuussa 2009 miettimään ehdotukset, joiden avulla on mahdollista nostaa keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää uskottavasti vähintään 3 vuodella vuoteen 2025 mennessä.

Valmistelua tekemään perustettiin työelämä- ja eläkepoliittiset ryhmät. Näistä työryhmistä työelämäryhmä (ns. Ahtelan työryhmä sen puheenjohtajan, EK:n lainsäädännöstä ja kauppapolitiikasta vastaava johtaja Jukka Ahtelan mukaan) keskittyi työurien pidentämiseen työelämän laatua parantamalla. Se oli poliittisesti varsin ongelmaton, koska kehittämisen suunnasta – työelämän laadun parantamisesta – oltiin varsin laajasti yksimielisiä. Se eteni suunnitelmien mukaisesti eikä tässä yhteydessä vaadi sen yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan johtama eläkeryhmä sen sijaan oli tavoitteiltaan alusta saakka varsin haasteellinen. Ryhmän jäsenyys muodostui vakiintuneesta eläkeneuvotteluryhmästä, jota oli vahvistettu keskustanpoliittisella valtiosihteerillä ja valtiovarainministeriön kansliapäälliköllä. Työryhmän työtä varjosti alusta saakka tehtäväksiannon moniselitteisyys. Yhtäältä työryhmä ei ollut yksimielinen siitä, onko tämänkaltainen ryhmä ylipääntään tarpeen, koska vuoden 2005 eläkeuudistusten vaikutuksia todelliseen eläkkeellejäämisikään ei ollut vielä pystytty luotettavasti arvioimaan. Saadut tulokset viittasivat siihen, että vaikutukset olisivat oikeansuuntaisia ilman uusia, epävarmuutta ihmisissä aiheuttavia uudistuksia. Tältä osin hanke oli enemmänkin poliittisesti kuin eläkejärjestelmän tarpeista käsin motivoitu. Toisaalta epäselvää oli, motivoiko ryhmää enemmänkin työeläkejärjestelmän vai julkisen talouden kestävyys. Työurien pidentäminen eläkeikää korottamalla ei välttämättä juurikaan vaikuta työeläkejärjestelmän taloudelliseen kestävyYTEEN, koska samalla kun työurat pitenevät, myös työurien perusteella maksettavat eläkkeet nousevat. (Itse asiassa on syytä epäillä, että vaikutus voi eräissä tilanteissa olla superkarttuman takia päinvastainen.) Sen sijaan työurien pidentämisellä on kiistaton myönteinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon. Kysymys olikin siitä, missä määrin eläkejärjestelmää tulee uudistaa julkisen talouden kestävyYDEN takaamiseksi – ja minkälaisia vaikutuksia tällä uudistuksella olisi ikääntyvien työttömien sosiaaliturvaan.

Joka tapauksessa työryhmät tekivät työtä käskettyä. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen ja Eläketurvakeskuksen laskelmat valmistuivat alkusyksystä 2009 (EUVA). Tutkimuksissa oli kaksi keskeistä havaintoa. Yhtäältä uudet väestöennusteet osoittivat suomalaisten eliniän pidentyneen olennaisesti. Tämä on sinänsä hyvä ja tavoiteltava tavoite, mutta sen kääntöpuolena ovat mittavat maksu- ja menolisäykset sekä kasvava pitkäaikaisen väestön köyhyysriski. Toisaalta tehdyt laskelmat osoittivat, että työurien pidentäminen ei olisi mahdollista puuttumatta ns. työttömyysputkeen ja vanhuuseläkeikään.

Neuvotteluprosessi oli monipolvinen loppusyksystä 2009 (ETMO). Siihen sisältyi lukuisia avauksia. Näistä ehkä merkittävin oli pyrkimys nostaa tulopoliittiset ratkaisut poliittiselle agendalle ja yhdistää eläkeuudistukset tähän. Tämä ratkaisu kaatui neuvotteluyhteyden puuttumiseen ja eri osapuolten haluttomuuteen sopia tämänkaltaisesta paketista. Keskeinen kysymys oli myös keskusjärjestöjen ja liittojen suhteet. Toinen ratkaisumalli pyrki depolitisoimaan eläkeiän muutoksen kytkemällä sen eliniänodotteen muutoksiin. Vanhuuseläkeiän alaraja nousisi siten ikään kuin ilman poliittista päätöstä väestön eliniän pidentyessä. Ratkaisu olisi edellyttänyt myös ikääntyneiden työttömien aseman turvaamista. Vuoden 2009 lopun lähestyessä neuvottelut etenivät tämänkaltaisten pohdintojen valossa, mutta lopulta niillä ei ollut kylliksi poliittista kantavuutta toimiakseen päätöksenteon perustana.

Neuvottelut jatkuivat määräaikaan (tammikuun loppuun 2010) saakka. Viimeisessä neuvotteluehdotuksessa kompromissia haettiin sekä eläkkeistä että työttömyysturvasta. Eläkepaketti rakennettiin varhennetun varhaiseläkkeen vaiheittaisen poistamisen, eläkkeellä olevien masentuneiden työhönpaluun tukemisen ja työkyvyttömyyseläkkeen uudistamisen (osa-aikaeläkettä ja eläkkeeltä työhönpaluuta suosivasti) ympärille puuttumatta elinaikakertoimeen. Muut eläkekysymykset siirrettiin päätettäväksi vuoden 2013 loppuun mennessä, kun kokemuksia vuoden 2005 eläkeuudistuksesta olisi saatu riittävästi. Työttömyysturvasta tehtiin lukuisia ehdotuksia, joista tärkein oli ns. lisäpäiväoikeuden ikärajojen korottaminen. Neuvottelut kuitenkin päättyivät tuloksettomina eläkepolitiikan alueella tapahtuneesta lähentymisestä huolimatta, koska paketin työttömyysturvaa koskevasta osuudesta ei päästy yhteisymmärrykseen. Viimeisenä lukkona sopimuksen tiellä oli liittojen haluttomuus antaa keskusjärjestöille riittävä neuvottelumandaatti (FRAL). Sen sijaan työelämäryhmä pääsi yhteisymmärrykseen niin sanotuista pehmeistä toimenpiteistä (FATH).

Keskeinen kysymys työryhmien jätettyä raporttinsa liittyi niiden uskottavuuteen eläkeiän nostamistavoitteeseen nähden. Palkansaaajajärjestöt olivat (luonnollisesti) sitä mieltä, että tavoitteet tulivat uskottavasti saavutetuiksi. Tätä kantaa edusti myös niitä lähellä oleva Palkansaaajien tutkimuslaitos. Hallitus ei ollut yhtä vakuuttunut ja tilasi aiheesta selvityksen OECD:ltä. Saadun selvityksen mukaan sovitut toimenpiteet eivät olleet riittäviä. Koska keväällä 2010 ei enää ollut käytettävissä poliittista pääomaa asian käsittelyyn huhtikuun 2011 vaalien lähestyessä nopeaa tahtia, hallitus päätti vähentää eläkeuudistamiseen liittyvää poliittista jännitettä luomalla kolmikantaa vahvistavia toimintamalleja.

Ratkaisuna oli kolmikantaisen kasvutyöryhmän perustaminen pohtimaan kasvun ja työllisyyden edistämisen kannalta tärkeitä uudistuksia kuitenkin puuttumatta suoraan eläkeikäkysymykseen. (Eläketyöryhmä jatkoi työskentelyään. Toukokuussa 2010 saamansa tehtäväksiannon mukaisesti nyt ”työuraryhmäksi” kutsuttu ryhmä on tehnyt laskelmia, joista tätä kirjoitettaessa viimeiset valmistuivat maaliskuussa 2011.) Tämä kasvun ja työllisyyden kysymykseen paneutuva työryhmä perustettiin maaliskuussa 2010, ja se jätti ehdotuksensa alkusyksystä 2010 (FUUS). Sen tekemät 90 suositusta kasvun ja työllisyyden edistämiseksi päättivät maaliswaalien 2007 tuloksesta alkaneen suomalaisen sosiaaliturvan kokonaisuusuudistukseen tähdänneen tapahtumaketjun.

Tapahtumat, rakenteet ja sosiaaliturvan uudistaminen

Käsillä olevassa luvussa on sovellettu tapahtumarakenneanalyysiä suomalaisen sosiaaliturvan uudistamiseen. Keskeinen kysymys on, onko ESasta saatava lisäarvo niin suuri, että sen käyttöä tämänkaltaisessa analyysissä voi pitää perusteltuna. Globaali tutkijayhteisö on toistaiseksi suhtautunut varsin nuivasti ESan soveltamiseen. Menetelmän sosiologeille esitellyttä artikkelia vuodelta 1993 (Griffin 1993) on sittemmin siteerattu varsin maltillisesti ja enimmäkseen seremoniaalisesti, ja sitä on sovellettu vain varsin harvoin kohteisiin (Griffin 2007). Tämä kertoisi siitä, että menetelmästä saatava lisäarvo on suhteellisen niukka sen vaatimaan työmäärään nähden.

Toisaalta ESA ei ratkaisevasti eroa sen paremmin edukseen kuin tappiokseenkaan muiden tapahtumaketjujen analyysiin sovellettavien formaalien menetelmien vastaanotosta. Mikään niistä ei ole ujuttautunut muuttujakeskeisen näkökulman edelleen dominoimaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen valtavirtaan (ks. Griffin 2007), eivätkä ne ole yleistyneet ainutkertaisuuden ensisijaisuutta korostavassa historian tutkimuksessa: tiedossa ei ole ensimmäistäkään historian tutkijan tekemää ja historialliseen tutkimukseen keskittyvää kausijulkaisussa julkaisemaa ESAA. Eri menetelmien vertailu kertoo lähinnä sen, että prosessien formalisointi tai kuten Abbott (2001a) sen on klassikoksi muodostuneessa artikkelissaan nimennyt, narratiivinen positivismi – on edelleen varsin harvinaista erilaisten verbaalisten tai kuvailevien narratiivisten lähestymistapojen hallitsemassa tutkimuskentässä.

Selitystä vähäiselle hyödyntämiselle voi hakea myös menetelmien teknisestä vaativuudesta sekä ESan institutionaalisesti epävakasta asemoitumisesta määrällisten ja laadullisten menetelmien väliin. Tekninen vaativuus liittyy sekä ohjelman hallittavuuteen, mikä ei ole ylivoimainen este, että tapahtumaketjujen syy-seuraussuhteiden koodauksen vaatimaan tietovarantoon. Ohjelma sallii kyllä virheiden korjaamisen, mutta koska päättelyketjut ovat aikaisempien tapahtumien ehdollistamia, pienetkin muutokset tarkoittavat kokonaisten ketjujen uudelleen käsittelyä. Se ei myöskään luontevasti sovi sen paremmin kvantitatiivisten kuin kvalitatiivisten menetelmien kurssille. Yhtäältä se on liian formaali laadullisten menetelmien kurssille, vaikka viime vuosina aihetta käsitteleviä artikkeleita on ilmestynyt laadullisten menetelmien metodologiaan erikoistuneissa kausijulkaisuissa (esim. Stevenson ym. 2003). Toisaalta tapahtumaketjujen analysointi ei sovellu kysely- ja rekisteriaineistoja käsitteleville kurssille, jotka etenevät vakiintuneen sisällön mukaisesti kuvailevista menetelmistä monimuuttujamenetelmiin.

Viime kädessä menetelmästä saatava lisäarvo kytkeytyy sen avaamiin uusiin teoreettisiin, metodologisiin ja empiirisiin mahdollisuuksiin. Teoreettisesti lisäarvoa voidaan hakea tapahtumaketjujen analysoinnin systematisoinnista

tavalla, joka mahdollistaa niiden asemoinnin yhteiskunnallisen, taloudellisen ja institutionaalisen muutoksen osaksi. Näin ESA rakentaa siltoja mikrotason tapahtumaketjujen ja makrotason institutionaalisten muutosten välille. Periaatteessa yksittäisiä tapahtumaketjuja analysoimalla voidaan löytää lukuisiin samankaltaisiin tapahtumaketjuihin sovellettavissa olevia säännönmukaisuuksia. Tämänkaltaisia säännönmukaisuuksia voi liittyä esimerkiksi taustaehtoihin, epäjatkuvuuksiin ja umpikujiin sekä politiikkaprosessin sisäisiin harvinaisiin avainhetkiin, jotka ovat avainasemassa prosessin eteenpäin viemisessä.

Metodologisesti se mahdollistaa sekä tapahtumaketjujen sisäisten että solmukohtien välisten syy-seuraussuhteiden systemaattisen analysoinnin tavalla, johon tapahtumien valikoivaan kuvailuun ja luokitteluun perustuvat narratiiviset menetelmät eivät kirjoittajaa pakota. Tietenkin voidaan pohtia sitä, missä määrin tapahtumien välistä kausaalisuutta korostava menetelmä altistaa kirjoittajan näkemään mekanismeihin liittyviä syy-seuraussuhteita myös siellä, missä tapahtumaketjussa mukana olevat toimijat eivät välttämättä niitä itse näe. Lisäksi on pohdittava, onko valittu analyysitapa nimenomaisesti tämän tutkimusaiheen kohdalla oikea: olisiko tässä sovelletun kolmen vuoden pituisen ajanjakson sijasta ollut perustellumpaa paneutua vaikkapa syksyn 2009 tapahtumiin. Silloin monet syy-seuraussuhteet henkilöityivät ja erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön poliittisen johdon – erityisesti keskustalaisen poliittisen valtiosihteerin – toiminnasta käytettiin kovaa kieltä jopa verrattuna alan yleiseen kulttuuriin, jonka tapoihin on kuulunut sivaltaaminen sanoja säästämättä. Henkilöitymisestä huolimatta syksy 2009 kertoo enemmänkin työmarkkinaosapuolten, ministeriön ja hallituksen välisestä epäluottamuksesta ja sosiaalipolitiikan omistajuudesta käydystä valtakamppailusta kuin yksittäisten toimijoiden kelvottomuudesta tai kelpoisuudesta. Niinpä sitä on jo mahdollista analysoida pohtimatta historian-tutkimuksen keinoin yksittäisten toimijoiden persoonallisuuksien piirteitä.

Empiirisesti ESA pakottaa tekemään aikaisempaa selkeämmän ja julkilautumman (eksplisiittisemmin) eron tapahtumaketjun kannalta merkittävän ja triviaalin välillä. Tapahtumaketjun kannalta merkittäviä ovat ne aikaisemmat tapahtumat, joilla voi perustellusti argumentoida olevan painavaa merkitystä tuleville tapahtumille. Painavatkaan aikaisemmat tapahtumat eivät välttämättä vaikuta sitä seuraavaan tapahtumaketjuun ja vastaavasti varsin vähäpätöisellä tapahtumalla voi olla huomattava vaikutus tuleviin tapahtumiin. Esimerkiksi syksyn 2008 kunnallisvaalien tuloksella ei näyttäisi olleen olennaista vaikutusta sitä ajallisesti seuranneisiin tapahtumiin sosiaaliturvan uudistusprosessissa. Tämä kertoo osaltaan tulonsiirto- ja palvelujärjestelmiä koskevien tapahtumasarjojen välisestä poliittisesta ja institutionaalisesta ”palomuurista”. Niitä käsitellään lähes poikkeuksetta eri areenoilla ja ne muodostavat siten erilliset tapahtumasarjat. Toiselta puolen työryhmien asettamiset, selvitysmiehen raportit tai virkamiesten nimitykset (joita ei ole käsitelty tässä), jotka jossakin muussa

tilanteessa olisivat olleet varsin vähäpätöisiä tapahtumia, muuntuivat sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen osana merkittäviksi valtakamppailun areenoiksi.

Yhteiskuntapoliittiset haasteet

Tässä yhteydessä on myös syytä pohtia, mitä keskipitkällä aikavälillä yhteiskuntapoliittisesti ongelmallisia toimintamalleja sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen analysointi nostaa esiin. Näistä ensimmäistä eli tulonsiirtojen ja palvelujen eriseuraisuutta on jo sivuttu edellisen jakson lopussa ”palomuurin” yhteydessä. Suomalaisessa politiikkamallissa palvelujen ja tulonsiirtojen välisen rajapinnan ylittäminen on toistuvasti osoittautunut vaikeaksi, vaikka kansalaisen kannalta kysymys olisi erilaisista tavoista vastata samaan sosiaaliseen riskiin (kuten ikääntymiseen). Kotitalouden näkökulmasta esimerkiksi lapsilisiä ja lasten päivähoitoa, terveyspalveluja ja sairausvakuutusta, eläkkeitä ja vanhuksille suunnattuja palveluja tulisi tarkastella yhtenä pakettina. Institutionaalisesti ja poliittisesti tulonsiirtojen ja palvelujen välisen rajapinnan ylittäminen ei kuitenkaan onnistu omaishoidon tuen kaltaisia palveluja korvaavia etuuksia lukuun ottamatta. Samankaltainen palomuri tulonsiirtojen ja palvelujen välillä on perhe- ja työelämän yhteensovittamisessa (kotihoidon tuki ja päiväkotit) ja terveyspolitiikassa (sairausvakuutuksen ja kansanterveyslain rajapinnassa). Tulonsiirtojärjestelmässä palomuurit ovat perus- ja ansioturvan välillä työttömyysturvassa ja eläkkeissä, asumisen veropoliittisissa tuissa, asuntorakentamisen tuissa sekä asumistuissa (joita on kolme erilaista). Sosiaaliturvan toimivuuden kannalta nämä palomuurit ovat monella tapaa haasteellisia, mutta valtapoliittisesti ja institutionaalisesti niihin puuttuminen on mahdollista vain poikkeusoloissa, koska ne on eriytetty toisistaan sekä päätöksenteossa että rahoituksessa.

Toinen, osin edelliseen liittyvä haaste liittyy sosiaalipoliittisen päätöksenteon johdonmukaisuuteen. Tavoitellun kaltainen kokonaisuudistus olisi onnistuakseen edellyttänyt laajapohjaista komiteaa, jolle hallitus ja työmarkkinaosapuolet antavat mahdollisuuden umpioida tapahtumaketju etukäteen määritellyksi ajaksi – ja sitoutuvat tuohon toimintamalliin myös poliittisten suhdanteiden vaihdellessa. Sata-komiteaa tarjottiinkin vastaukseksi useimpiin sosiaaliturvan uudistuksia koskeviin kysymyksiin muun muassa eduskunnan kyselytunneilla. Syksystä 2007 kevääseen 2008 vastaus ”Sata-komitea käsittelee asiaa” oli hyväksitty havaittu tapa siirtää kysymys sivuun politiikan ajankohtaiselta asialistalta. Poliitiikan umpioiminen ei sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä kuitenkaan ollut mahdollista kevään 2008 jälkeen. Kela-maksun poistopyrkimystä koskevan tiedon leviäminen, keskeisten poliitikkojen komitean työn kannalta ennenaikainen ulostulo takuueläke-ehdotuksella, valtioneuvoston iltakoulun

linjausten niukkuus, ja komitean työstä ulosvuodatetut asiakirjat hajottivat komitean agendan.

Lopputuloksena oli yhden poliittisen agendan eriytyminen useiksi kilpaileviksi agendoiksi, joiden ratkaisut ehdollistavat toisiaan. Lopputuloksena on kaukana tämän teoksen johdannossa esitellyistä *Stages*-malleista, jossa päätöksenteko etenee juohevasti prosessin aikana vaiheesta toiseen. Institutionaalinen selitys tälle agendan eriytymiselle oli se, että Sata-komitean alkuperäinen asialista ei sisältänyt kaikkia kokonaisuudistuksen kannalta välttämättömiä teemoja. Siitä puuttuivat muun muassa sosiaaliturvan rahoitus (erityisesti Kela-maksun poisto ja työeläkkeiden rahoitus) ja työeläkkeet sekä työurien pidentäminen. Jälkeenpäin ajatellen tämä tehtäväksiintoon sisältyvä rajausta ehdollisti komitean työn sen ulkopuolella tehtäville päätöksille.

95

Kokonaisuudistuksesta kokonaisuudistukseen

Sosiaaliturvajärjestelmä ei ole koskaan valmis. Uudistusaallon seurauksena sosiaaliturvajärjestelmän sisään rakentui useita jännitteitä, jotka aikaisemman kokemuksen valossa purkautuvat lähivuosina sosiaaliturvaa edelleen uudistettaessa. Ensinnäkin poliitikot, valtiovarainministeriön johtavat virkamiehet ja työmarkkinaosapuolet *de facto* eriyttivät työeläkejärjestelmän muusta julkisesta taloudesta tavalla, joka pitkälti suojaa hallituskaudella 2011–2015 mahdollisesti ajankohtaiseksi tulevilta julkisen talouden vakauttamisratkaisuilta. Vakauttaminen joudutaan tekemään kuntien ja valtion verotuloilla, siihen ei ole enää käytettävissä työeläkevakuutusmaksuja (joihin liittyen joudutaan tekemään erilliset päätökset vaalikaudella 2011–2015 valmistauduttaessa eläkemenojen nopeaan kasvuun tuota jaksoa seuraavalla vaalikaudella). Tämä ratkaisu kohdentaa lisäresurssit niihin etuuksiin, jotka jo tällä hetkellä (2010) ovat muita sosiaaliturvaetuuksia suurempia. Se voi kuitenkin olla onnistunut ratkaisu sikäli, että sillä mahdollisesti estetään työeläkejärjestelmän ”puhkaiseminen” liittokohdaisilla työeläkeratkaisuilla, joissa sovittaisiin ns. toisen pilarin ammatillisista ja kollektiivisista eläkkeistä (ks. Kangas 2010).

Toiseksi uudistukset loivat eräitä jakolinjoja ja vahvistivat eräitä vanhoja. Edellisistä ilmeinen esimerkki on takuueläkeratkaisu. Tulevaisuudessa se mitä ilmeisimmin johtaa poliittisen korotuspaineen kohdentumiseen takuueläkkeen tasoon kansaneläkkeen tason sijasta. Tämä johtaa ajan mittaan kansaneläkkeen marginalisoitumiseen, koska hallitusohjelmia edeltävissä vaalikamppailuissa poliittinen huomio kohdentuu takuueläkkeeseen ja sen tason nostamiseen. Jälkimmäisistä ehkä tärkein on työmarkkinatuen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan välisen kytkennän säilyminen ennallaan, mikä osaltaan ylläpitää

edelleen viimesijaisen turvan alhaista tasoa. Kolikon toisella puolella on toisaalta pyrkimys parantaa koko etuusjärjestelmän tasoa. Toistaiseksi kevääseen 2011 mennessä parannukset ovat kuitenkin kohdentuneet enemmänkin ansioturvan puolella. Tapahtumien toinen järjestys olisi ehkä johtanut olennaisesti toiseen lopputulokseen vaalikaudella 2007–2011

Kolmanneksi, keskeinen kysymys 2010-luvun sosiaalipolitiikan kannalta on myös se, ovatko laajapohjaiset komiteat toimiva tapa toimeenpanna sosiaaliturvauudistuksia. Toistaiseksi tämänkaltaisten komiteoiden toimivuudesta ei ole tehty systemaattista arviota. Sormituntuma vuoden 1994 sosiaaliturvakomiteasta (KM 1994:9) ja vuoden 2001 SOMERA-komiteasta (KM 2002:4) on se, että ne eivät olennaisesti vaikuttaneet suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitykseen. Laajoja linjauksia esittäneet komiteat eivät kummassakaan tapauksessa pystyneet konkreettisiin esityksiin, joiden toimeenpanoon eri osapuolet olisivat sitoutuneet. (Sama koskee myös sosiaali- ja terveysministeriön strategioita, jotka julkaistaan ajantasaistettuna yleensä vaalivuoden alussa) Käytännön päätöksenteko tapahtui muilla areenoilla työmarkkinaosapuolten, valtioneuvoston ja puolueiden välisissä neuvotteluissa. Sata-komitea pääsi näitä konkreettisimpiin tavoitteisiin, mutta prosessi ei ollut komitean asettamisen aikaan kaavaillun kaltainen.

Toiselta puolen 2010-luvun yhteiskuntapoliittisten valtarakenteiden uudistukset voivat avata mahdollisuuksia laajapohjaisten komiteoiden työlle. Etääntyminen tulopolitiikan ajasta heikentää työmarkkinaosapuolia eri tahtiin – palkansaajajärjestöjä enemmän kuin työnantajia – mutta toiselta puolen liittojen ja keskusjärjestöjen suhteet ovat myös valinkauhassa työmarkkinakentän molemmilla puolilla. Mahdollista on, että Suomi lähestyy muissa Pohjoismaissa ja Euroopassa yleensäkin tavanomaista mallia, jossa etujärjestöjen rooli muuntuu tosiasiallisesta päättäjistä lausunnonantajaksi hallituksen autonomisesti valmistelemiin esityksiin.

Tapahtumien rakenne vai rakenteiden tapahtumat?

Tapahtumaketjuja taaksepäin katsovan tutkimuksen sekä vahvuus että heikkous on jälkikäteinen rationalisointi. Sen vahvuus on kyky analysoida toteutuneita tapahtumia tavalla, joka ei tapahtumaketjuun osallistuneille toimijoille ole ollut tapahtumahetkellä mahdollista. Tänäään tiedämme, että Vanhasen hiihtoreissusta tammikuussa 2009 alkanut tapahtumasarja ei johtanut eläkeiän nostamista koskevaan päätökseen vaalikaudella 2007–2011. Tammikuussa 2009 keskeiset toimijat eivät tienneet tätä. Heikkous puolestaan kytkeytyy vaihtoehtoisten todellisuuksien unohtamiseen. Lopputulokset alkavat vaikuttaa itsestään selvältä, kun huomio keskittyy toteutuneen todellisuuden rakenteen avaamiseen. Entä jos

-maailmat jäävät tarkastelussa sivuun. Tämän ongelman ratkaisemiseksi olisikin tärkeää kuvitella vaihtoehtoisia maailmoja. Tämän luvun teemojen kannalta tapahtumaketjun lopputulos olisi ollut erilainen, mikäli esimerkiksi Lehdon agenda olisi toimeenpantu hallituspuolueiden voimin työmarkkinaosapuolten tavoitteista huolimatta ja pyrkimykset kansaneläkemaksun poistamiseen eivät olisi kantaneet hedelmää. Lopputuloksena olisi todennäköisesti ollut uusi poliittinen kulttuuri, jossa työmarkkinajärjestöt olisivat siirtyneet päätöksentekijän paikalta lausunnonantajien asemaan.

Periaatteellisempi kysymys on se, ovatko suomalaiset päätöksentekijät loppujen lopuksi vain rakenteellisten intressien ja olemassa olevien instituutioiden sitomia henkilöitä, jotka toimeenpanevat ennalta nähtävissä olevia tapahtumasarjoja. Perinteisesti sosiaalipoliitiikan tutkimus on suhtautunut tähän kysymykseen jännitteisesti. Yhtäällä ovat rakennepoliittiset analyysit, jotka eivät nimeä yhtäkään toimijaa ja joissa rakenteet määrittävät tapahtumien sisällön. Toisaalla ovat historialliset tarkastelut, jotka keskittyvät neuvotteluprosessien kuvaukseen ja joissa neuvottelijoiden taidot(tomuudet) nousevat usein avainasemaan. Näissä tapauksissa korostuu tapahtumien rakenne.

Tässä artikkelissa tehdyn tarkastelun valossa näyttää siltä, että edellä oleva kysymys on osin väärin asetettu. Tapahtumarakenteenanalyysi viittaa selkeästi siihen sinänsä triviaaliin havaintoon, että eturyhmät edustavat intressejään instituutioiden ja resurssien asettamissa rajoissa. Monet kannanotot ja linjaukset ovat varsin hyvin ennakoitavissa etujärjestöjen ja puolueiden rakenteellisen (tai rakennepoliittisen) aseman perusteella. Lopputuloksen kannalta ne eivät kuitenkaan ole ainoita merkityksellisiä asioita. Yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa, että myös rakennepoliittisilla toimijoilla on huomattavasti liikkumavaraa edellä mainittujen ulkoisten rajoitteiden puitteissa. Yhtä olennaisia tekijöitä ovat keskeisten toimijoiden kyky neuvotella moniulotteisista asiakokonaisuuksista kaikkien kannalta siedettäviä paketteja, yhdistellä tietoa ja visionaarista ajattelua ja hyödyntää satunnaisesti vastaan tulevia harvinaisia hetkiä. Neuvottelukyky, tiedon käsittelyn taito ja tilannetaju mahdollistavat sellaisetkin sosiaalipoliittiset uudistukset, jotka rakennepoliittisia teorioita soveltavat tutkimusotteet pitävät epätodennäköisinä tai mahdottomina. Ei ole syytä epäillä, etteikö näin olisi myös tulevaisuudessa uudistettaessa suomalaista sosiaalipoliittikkaa vastaamaan 2020-luvun tarpeisiin.

Lähteet

Abbott A. Sequence analysis. New methods for old ideas. *Annual Review of Sociology* 1995; 21: 93–113.

Abbott A. From causes to events. Julkaisussa: Abbott A. *Time matters. On theory and method*. Chicago, IL: Chicago University Press, 2001a: 183–205.

Abbott A. Time matters. Julkaisussa: Abbott, A. *Time matters. On theory and method*. Chicago, IL: Chicago University Press, 2001b: 280–298.

Abell P. Narrative explanation. An alternative to variable centered explanation. *Annual Review of Sociology* 2004; 30: 387–310.

Baron J. *Thinking and deciding*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Bergholm T, Saari J. Tapahtumaketju ja solmukohdat. Heikki Waris ja ay-liikkeen eheytyt. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010; 75 (1): 3–18.

Björklund L, Airio I. Moraali ja kannustinrakenteen muutos. Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 2009: 153–184.

Büthe T. Taking temporality seriously. Modeling history and the use of narratives as evidence. *American Political Science Review* 2002; 96 (3): 481–493.

Clemens ES. Toward a historicized sociology. Theorizing events, processes, and emergence. *Annual Review of Sociology* 2007; 33: 527–549.

Griffin LJ. Narrative, event-structure analysis, and causal interpretation in historical sociology. *American Journal of Sociology* 1993; 98 (5): 1094–1133.

Griffin LJ. Historical sociology, narrative and event-structure analysis. Fifteen years later. *Sociologica* 2007; 3 (1): 1–17.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Heise DR. Modeling event structures. *Journal of Mathematical Sociology* 1989; 14 (2-3): 139–169.

Julkunen R. Perustulo. Kuinka sama idea toistuvasti kohtaa sosiaalidemokraattisen ajattelun? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 2009: 261–297.

Kangas O. Jos maalaisliitto ei olisi ollut niin vahva. Jossittelua suomalaisen sosiaaliturvan vaihtoehtoilla. Julkaisussa: Jokisipilä M, Niemi MK, toim. *Entäs jos... Lisää vaihtoehtoja Suomen historiaa*. Helsinki: Ajatus Kirjat, 2006: 197–218.

Kangas O. Sosiaaliturva 2020-luvulle. Julkaisussa: Saari J, toim. *Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 5, 2010: 157–180.

KM 1994:9. Sosiaalimenotoimikunnan mietintö.

KM 2002:4. Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö.

March JG. *A primer on decision making. How decisions happen*. New York, NY: Free Press, 1994.

North D. Economic performance through time. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

Pierson P. Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Saari J. Sadan vuoden sosiaalipolitiikka. Julkaisussa: Saari J, toim. Historiallinen käänne. Helsinki: Gaudeamus, 2006: 257–288.

Saari J. Harvinainen hetki. Tammikuu 2009 ja sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 239–255.

Schmidt V. Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourses. Annual Review of Sociology 2008; 34: 303–326.

Soininvaara O. Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki: Teos, 2010.

Stevenson W, Zinzow H, Sridharan S. Using event structure analysis to understand planned social change. International Journal of Qualitative Methods 2003; 2 (2): 43–52.

Valtioneuvoston kanslia. Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1, 2009.

VK 1/2010 vp. Välikysymys. Pienituloisten toimeentulon turvaaminen.

VM. Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8, 2010.

VNS 8/2004 vp. Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 27, 2004.

Mikko Niemelä

100 Politiikkaprosessi ja ongelmanmäärittäminen kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa

Toukokuussa 2005 asetettu kunta- ja palvelurakenneuudistushanke (Paras-hanke) on yksi merkittävimmistä julkista hallintoa ja hyvinvointipalveluja koskevista uudistuksista viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Politiikan taustalla olevien ideoiden näkökulmasta hanke edustaa paradigman muutosta, jossa 1970-luvulla alkaneiden, julkista sektoria koskeneiden uudistusten tausta-ajatus hajautetusta päätöksenteosta ja ihmisiä lähellä olevasta palvelujärjestelmästä on vaihtunut palvelujen tuottavuutta korostavaan ideaan (Niemelä 2008; Niemelä ja Saarinen tulossa).

Kuntarakenteille hanke on merkinnyt äkkinäistä muutosta. Esimerkiksi 1980- ja 1990-lukujen aikana tehtiin ainoastaan 12 kuntaliitosta, joiden seurauksen kuntien lukumäärä pieneni 12 kunnalla – kun taas Paras-hankkeen käynnistymisen jälkeen tehtiin vuosien 2006–2010 aikana 52 kuntaliitosta. Palvelurakenteet eivät sen sijaan ole muuttuneet yhtä nopeasti. Kuntien vahva itsehallinto palvelujen järjestämistavoissa on merkinnyt monenkirjavia järjestämistapoja, joita on vaikea muuttaa laajamittaisesti ja nopeasti. Tämän seurauksena valtiollan kannustintoimenpiteet kuntien palvelurakenteiden uudistamiseksi ovat olleet heikompia ja vaikeammin toteutettavissa kuin kannustimet kuntarakenteiden muutoksiin. Prosessi on kuitenkin edelleen käynnissä, ja paljon riippuu siitä, millä tavoin ja missä aikataulussa kuntaliitoksissa mukana olleet kunnat yhdistävät palvelurakenteitaan.

Tässä artikkelissa tarkastellaan prosessia, jonka puitteissa kunta- ja palvelurakenneuudistus on syntynyt ja edennyt. Politiikkaprosesseihin keskittyvien lähestymistapojen näkökulmasta artikkeli analysoi prosessia kohti kunta- ja palvelurakenneuudistusta agendan asettamisen kautta. Agendan asettamista tarkastellaan ongelmanmäärittäksen avulla, jossa huomio kiinnitetään itse ongelman muotoiluun ja siihen, mitä ratkaisuja ja keinoja ongelman ratkaisemiseen tarjotaan.

Ongelmanmäärittäminen on osa politiikkaprosessia, jonka kautta asiat nousevat poliittiselle agendalle (ks. Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa). Poliittinen kamppailu liittyy yhtäältä siihen, mitkä ongelmat nousevat poliittiselle agendalle, ja toisaalta keinoihin, joilla ongelmaan pyritään puuttumaan. Amerikkalaisen politologin, taloustieteilijän ja psykologin Herbert Simonin (1945, 66) esittämä

päätöksentekoprosessia koskeva jako keinojen ja tavoitteiden välillä tuleekin ottaa poliittikkaprosesseja analysoitaessa huomioon. Myöhemmin poliittikkaprosessien eri vaiheita on eritelty tarkemmin. Esimerkiksi politologi John W. Kingdonin (2003) tekemää erittelyä agendan asettamisen, vaihtoehtojen määrittelemisen, niiden valinnan ja päätöksen toimeenpanon välillä voidaan suoraan soveltaa myös kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevaan poliittikkaprosessiin. Näin ollen tutkimuksen teoreettinen perusta löytyy ongelmanmäärittelyn (esim. Dery 2000; Kingdon 2003, 109–113) ja esitettyjen ratkaisujen osalta myös poliittisten uudistusten kehäksiä tarkastelevasta kirjallisuudesta (esim. Chong ja Druckman 2007; Baumgartner ja Mahoney 2008; myös Kangas ym. tässä kokoelmassa).

Tutkimuksessa kuvataan aluksi, millä tavoin kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteet nousivat poliittiselle agendalle, miten ongelma määriteltiin ja mitä muutoksia ongelmanmäärittelyyn tehtiin. Näistä kysymyksistä muodostuvien polkujen kautta voidaan kuvata muutoksen prosessoitumista. Tämän jälkeen kiinnitetään huomiota itse hankkeen syntyyn ja siihen, millä tavoin uudistus käynnistettiin siinä muodossa kuin sitä vuoden 2005 asettamis- päätöksessä kaavailtiin. Tämän jälkeen kuvataan uudistuksen tavoitteet, jolloin voidaan tarkastella niitä ongelmia, joihin uudistuksella pyrittiin vastaamaan. Lisäksi tarkastellaan, missä määrin ongelmanmäärittelyn kehukset muuttuivat itse Paras-hanketta koskevan päätöksentekoprosessin aikana. Institutionaalisen muutoksen osalta kunnat olivat ja ovat keskeisimpiä toimijoita kunta- ja palvelurakennemuutuksen toteutumisessa. Tämän vuoksi tutkimuksen lopussa tarkastellaan, millä tavoin hankkeen suunnittelu- ja täytäntöönpanoprosessi organisoitiin ja miten uudistuksen etenemistä on arvioitu.

Tutkimusasetelma

Poliittisen prosessin tutkimuksen näkökulmasta kunta- ja palvelurakennemuutetus on tutkimuskohteena sekä mielenkiintoinen että haastava. Sen valmistelua ei toteutettu komiteamuodossa, vaan sitä johdettiin peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle. Sen käytännön valmistelu toteutettiin eri valmisteluryhmissä sisäasianministeriön johdolla. Valmistelun lisäksi toinen huomionarvoinen seikka on se, että hankkeen käynnistämisestä päätettiin poikkeuksellisesti ilman, että hallitusohjelmassa olisi mainittu asiasta. Kolmanneksi Paras-hanke koskee sekä valtiovaltaa että kuntien toimijoita. Näin ollen poliittiseen prosessiin vaikuttavia institutionaalisia toimijoita oli satoja, koska hankkeen valmistelu tehtiin sekä keskushallinnossa että aluetasolla ja päätökset käytännön toimenpiteistä kunnissa.

Valtiovallan toimesta kuitenkin määriteltiin se ongelma, johon uudistuksella pyrittiin vastaamaan. Samoin linjaukset siitä, mitä uudistuksen tulisi sisältää, tehtiin sekä peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle että uudistuksen valmisteluvaiheessa sisäasiainministeriön kunta- ja palvelurakennetyöryhmän johdolla. Poliittinen prosessi, jonka avulla hanke vietiin läpi, johdettiin niin ikään valtioneuvostosta. Näin ollen artikkeli rajautuu politiikkaprosessiin, joka tapahtui valtiovallan tasolla. Analyysin ulkopuolelle jää kysymys siitä, miten kunnat päätyivät omiin ratkaisuihinsa.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvää politiikkaprosessia. Tutkimuksen kohteena on ensinnäkin se, millä tavoin ja missä olosuhteissa idea uudistuksesta syntyi – mikä oli se ongelma, johon uudistuksella pyrittiin vaikuttamaan? Toiseksi kiinnitetään huomiota hanketta koskevaan päätöksentekoprosessiin: miten päätös kunta- ja palvelurakennemuutoksesta syntyi ja miten se nousi poliittisille asialistoille. Kolmanneksi tarkastellaan, millä tavoin ja missä aikataulussa uudistushanke organisoitiin sekä miten hankkeen etenemistä on arvioitu.

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona ovat politiikka-asiakirjat: hallitusohjelmat, peruspalveluohjelmat, ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tuottamat asiakirjat, julkaisut ja tiedotteet sekä valtiopäiväasiakirjat, kuten hallituksen esitykset ja niihin liittyvät valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä uudistusta koskevien selonteiden lähete keskustelut. Kaikkiaan asiakirja-aineistoon sisältyy 81 dokumenttia. Dokumentit on esitetty tarkemmin liitteessä, ja tästä eteenpäin niihin viitataan dokumenttien numeroilla 1–81. Aineistoa täydentävät lisäksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta käsitelleet kunta-alan lehtien kirjoitukset sekä aihetta koskeva kirjallisuus. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ongelmanmäärittäminen analysoidaan asiakirja-aineistojen avulla laadullisen sisällön erittelyn keinoin. Analyysia ohjaa uudistuksen sisällöllisiin perusteluihin sisältyvä vastakkainasettelu vanhan, olemassa olevan järjestelmän epäkohtien ja uuden, ehdotetun järjestelmän etujen ja tavoitteiden välillä. Uudistuksen sisällöllisten perusteluiden lisäksi uudistuksen puolesta argumentoidaan ulkoisin perustein, kuten viittaamalla toimintaympäristön taloudellisiin ja rakenteellisiin muutoksiin, muutoksiin väestön arvoissa ja asenteissa tai kansainvälisiin kokemuksiin. Tällöin teksteissä pyritään tuomaan esiin se, että nykyinen, olemassa oleva järjestelmä ei enää sovi sen ulkoisiin puitteisiin.

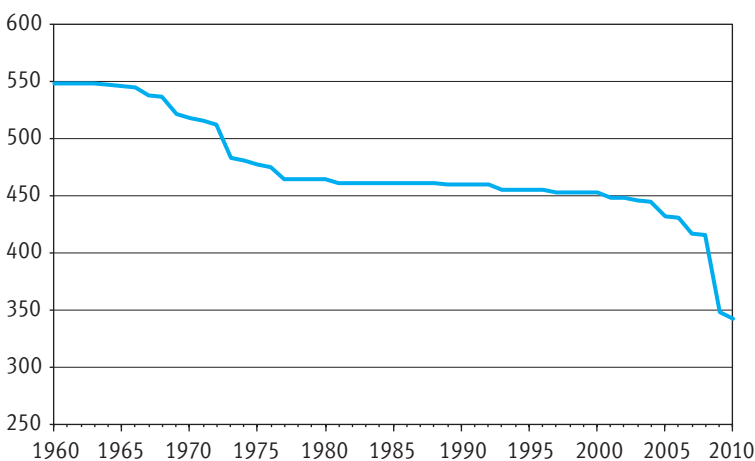
Agendan asettuminen ja ongelmanmäärittelyn muotoutuminen

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen ei ole pienkuntavaltaisessa Suomessa uusi asia. Vuonna 1967 säädettyä lakia eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuk-

sen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämistä (L 13/1967) nimitettiin kuntauudistuslaiksi. Sen pohjalta laadittiin koko maata käsittävät suunnitelmat kuntajaon uudistamiseksi. Kuntajaon kokonaisuudistus jäi kuitenkin toteuttamatta yhtäältä kuntien kielteisen suhtautumisen, toisaalta riittämättömän poliittisen kannatuksen vuoksi (Ryynänen 2008, 19–20). Kuntaliitoksia kuitenkin toteutettiin melko suuri määrä (kuviot 1). Vuoden 1968 jälkeisellä kymmenvuotijaksolla kuntien lukumäärä väheni 72 kunnalla. Tämän jälkeen kuntien lukumäärä pysyi pitkään vakaana noin 450 kunnassa. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen vaikutus näkyikin selvästi. Vuosien 2006 ja 2010 välisenä aikana tehty 52 kuntaliitosta merkitsivät kuntien lukumäärän vähentymistä 90 kunnalla.

1970-luvulla huomio alkoi enenevissä määrin kiinnittyä kuntien tehtäviin, kunnalliseen itsehallintoon sekä suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmien uudistamiseen (ks. esim. dokumentit 54–56). Keskeisimmäksi reformiksi muodostui osana sosiaalihuollon kokonaisuudistusta tehty uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevasta lainsäädännöstä (ns. Valtavuudistus), jonka valmistelutyö alkoi sosiaali- ja terveysministeriön virkатыönä vuonna 1976. Lausuntokierroksien ja eri ministeriöiden neuvottelujen jälkeen hallituksen esitys uudistuksesta valmistui vuonna 1981 (dokumentti 17). Samaan aikaan, 1970-luvun loppupuolella, sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin lakiluonnoksia, joilla olisi yhdistetty kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito samaan lakiin, samoin kuin luonnoksia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisestä laista (Raivio 2006). Kunta- ja palvelurakennemuutuksen siemenet ehtivät siis itää kolmisenkymmentä vuotta.

Kuvio 1. Kuntien lukumäärän kehitys 1960–2010.



Lähde: Suomen Kuntaliitto 2010.

Rikkinainen kuntarakenne ja pieni kuntakoko uudelleen ajankohtaiseksi ongelmaksi

Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituskauden (1995–1999) keskeisimmät kuntia koskevat uudistukset liittyivät valtionosuusjärjestelmään ja kuntajakolainsäädäntöön. Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen kuntien yleisiin valtionosuuksiin oli tehty asiakasmaksuihin liittyviä säästötoimia. Vuonna 1996 valtionosuusjärjestelmään tehtiin lisäksi osin väliaikaiseksi tarkoitettuja erillismuutoksia. Erillismuutokset koottiin yhteen vuoden 1997 uuteen valtionosuuslakiin. Uudistus koski lähinnä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteiden tarkistamista.

Ongelmanmäärittelyn näkökulmasta uutta valtionosuuslakia koskeva hallituksen esitys (dokumentti 18) on kiintoisa. Siinä valtionosuuksia ehdotettiin vähennettäväksi valtiontalouden tasapainottamisen tarpeeseen viitaten. Kokonaisuudessaan esitys on luonteeltaan tekninen. Huolta kannetaan ennen kaikkea siitä, että valtionosuudet kohdentuisivat kuntien kesken oikeudenmukaisesti ja että järjestelmä olisi kunnan näkökulmasta selkeä ja yhdenmukainen. Sen sijaan kuntalainen ja hänelle turvatut palvelut on jätetty täysin perusteluiden ulkopuolelle. Kommentoimassaan hallituksen esitystä hallintovaliokunta puuttuikin mietinnössään (dokumentti 6, 6) juuri tähän seikkaan ja muistutti, että valtionosuusjärjestelmän periaatteellisen lähtökohdan tulisi olla palvelujärjestelmä, joka tyydyttäisi kansalaisten tarpeet.

Merkittävä seikka 1990-luvun lopun kuntia koskevassa lainsäädännössä oli kuntarakenteiden nousu kuntia koskevan lainsäädännön keskiöön noin 30 vuoden tauon jälkeen, kun kuntajakolainsäädäntöä alettiin uudistaa. Kuntalaisten palvelut jäivät myös kuntajakolainsäädännön muutoksia perusteltaessa vähäiselle huomiolle. Vuonna 1998 voimaantuneen kuntajakolain perusteluissa kuntien rakenteellisten toimintaedellytysten erilaisuutta ja siitä seuraavaa korvaavien järjestelyjen tarvetta sekä pienten kuntien tilannetta pidettiin ongelmallisena. Lisäksi kuntajaon kokonaiskehityksen nähtiin olleen hidasta ja hajanaista. Näihin ongelmiin vastaaminen tulkittiin edellyttävän ”alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia, ja tavoitteiden pääasiallinen toteutamiskeino on kuntajakolainsäädännössä säädetty kuntajaon muutosmenettely” (dokumentti 19). Näin ollen argumentit kuntarakenteiden ongelmista olivat lähes täsmälleen samanlaisia kuin 1960-luvun kuntauudistuksessa.

2000-luvun puolella kuntajakolakiin sisältyviä kuntien yhdistämisavustuksia muutettiin kannustavammaksi. Vuonna 2002 yhdistymisavustuskautta pidennettiin ja lakiin lisättiin uutena kokeilumuotoisena investointi- ja kehittämishankkeiden tuki, jota kunnat voivat hakea, jos kuntien lukumäärä kuntajaon muutoksen perusteella on vähentynyt. Perustelujen mukaan maassa on suuri määrä taloudellisilta voimavaroiltaan heikkoja kuntia. Ongelmat voitaisiin

ratkaista kuntajaotusta kehittämällä, johon liittyvä investointi- ja kehittämiss-hankkeiden tuki ”tehostaisi kuntien lukumäärän vähentymistä merkitsevien kuntajaon muutosten taloudellisia kannustimia ja parantaisi siten kuntajaotuksen kehittämisedellytyksiä” (dokumentti 20).

Perusideana kuntien lukumäärän vähentämisen taustalla oli, että pienet kunnat eivät pysty vähäisillä voimavaroillaan suoriutumaan tehtävistään tehokkaasti. Kuntajakolain muutoksilla ei kuitenkaan ollut kovinkaan merkittävää vaikutusta kuntarakenteen muutoksiin. Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) aikana kuntien välinen yhteistyö alettiin nähdä ”vaihtoehtoisena menetelmänä” palvelujen järjestämisen turvaamisessa (dokumentti 21). Erotuksena kuntajakoa koskeneeseen lainsäädäntöön kuntien välistä yhteistyötä perusteltiin nimenomaan hyvinvointipalveluiden ja niiden saatavuuden turvaamisella. Tässä mielessä lakiuudistusten perustelut noudattivat samaan linjaa kuin myöhemmin kunta- ja palvelurakennemuutoksessa.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus (2003–2007) jatkoi uudistustyötä palvelurakenteita painottaen. Vuonna 2004 seutuyhteistyökokeilulakiin tehtiin tarkennuksia ja samalla tuli voimaan laki seutuvaltuuskuntakokeilusta. Hallituksen esityksessä todettiin, että ”kokeilujen alkuvaiheessa yhteinen palvelutuotanto ja siihen liittyvä päätöksenteko ovat jääneet melko vähäisiksi” (dokumentti 22). Samaan arvioon päädyttiin vuotta myöhemmin myös seutuyhteistyökokeilua laajennettaessa, jolloin todettiin, että ”palvelujen järjestämistä koskevaan yhteistyöhön pääseminen on ollut odotettua vaikeampaa ja hitaampaa” (dokumentti 25).

Kuntien välistä yhteistyötä pyrittiin parantamaan lisäksi vuoden 2005 alusta voimaan tulleella valtionosuuslain muutoksella, joka mahdollisti uuden, harkinnanvaraisen yhteistoiminta-avustuksen (dokumentti 24). Lakimuutoksen perusteluissa todettiin, että kokeiluhankkeiden ongelmana on ollut se, että niissä ei ole tuettu yhteistoimintaa. Laajemmasta yhteistoiminnan mahdollistamisesta huolimatta pidettiin kuitenkin edelleen tiukasti kiinni siitä, että yhteistoiminta ei vähennä kuntaliitoksien tarvetta. Näin ollen ikään kuin kokeilutoiminnan kautta oltiin tultu tilanteeseen, jossa kuntien yhteistyökokeilut olivat osin liian kevyitä ratkaisuja. Tätä voidaan pitää yhtenä perusteluna sille, että siirryttiin politiikkaan, jossa kuntaliitokset nähdään välttämättömyytenä.

Kuntatalous kuntoon palvelujen tuottavuutta ja palvelurakenteita uudistamalla

Palvelurakenteen näkökulma tuli varsinaisesti kuntajakolainsäädäntöön vasta Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana, jolloin tarkistettiin investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämisperusteita. Tällöin huomio kiinnitettiin

ennen kaikkea siihen, millä tavoin palvelujen tuotantorakenteita voitaisiin parantaa kuntajaon muutoksien yhteydessä (dokumentti 26). Pulmana kuitenkin pidettiin sitä, että kuntajaon muutoksien yhteydessä ei ole velvollisuutta laatia suunnitelmaa siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetään yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Vuodesta 2005 lähtien kuntien oli liitettävä hallinnon ja palveluiden järjestämissopimukseen suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita tullaan sovittamaan yhteen. Tällä tavoin ”pyritään kokonaisuutena kannustamaan kuntajaon muutoksen kohteena olevia kuntia tekemään tuottavuutta parantavia rakenteellisia muutoksia” (dokumentti 26).

Tuottavuuden korostaminen palvelurakenteissa liittyy 2000-luvun alussa tapahtuneeseen laajempaan paradigman muutokseen, jossa kuntien tehtäviin liittyvä desentralisaation idea ja pohjoismainen normatiivinen perintö hyvinvointipolitiikassa yleisesti on saanut väistyä tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoiden tieltä (Heiskala ja Luhtakallio 2006; Kananen 2008). Palvelujen tuottavuuteen alettiin kiinnittää erityistä huomiota Vanhasen ensimmäisen hallituksen käynnistämässä tuottavuuden toimenpideohjelmassa (dokumentti 75) ja peruspalveluihin liittyvässä ohjelmatyössä.

Ensimmäinen peruspalveluohjelma valmistui vuonna 2004. Ohjelman tarkoitus on tarkastella kuntien toimintatapoja ja tehokkuutta sekä kartoittaa tarvetta rakenteellisiin uudistuksiin, joiden avulla taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista lisätä. Tuottavuuden toimenpideohjelman osana valtiovarainministeriö toteutti yhdessä valtionosuusministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa peruspalveluohjelmaan liittyvän palvelujen tuottavuutta koskevan toimenpideohjelman. Siinä peruspalvelujen tuottavuutta parannetaan edistämällä hyviä käytäntöjä ja laajoilla kansallisilla hankkeilla (esim. kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke). Myös kunta- ja palvelurakenneuudistus sisältyi tuottavuusohjelmaan (dokumentti 51, 40–41).

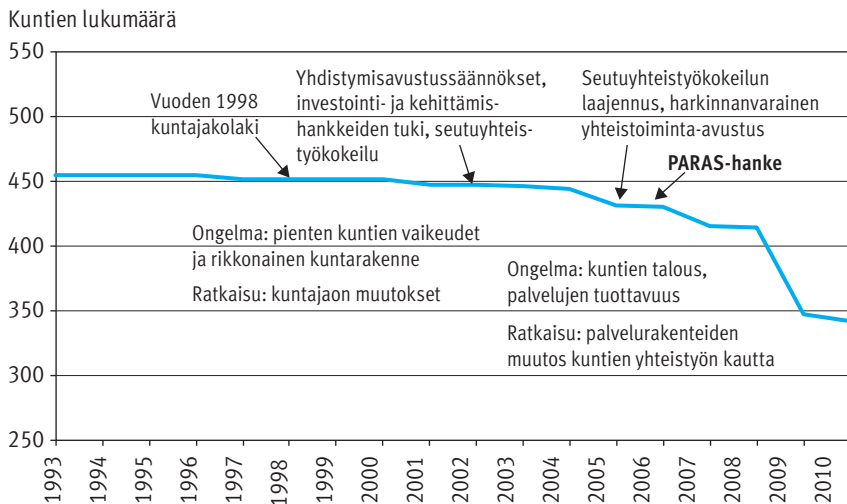
Ohjelmissa tulee selvästi esiin se, kuinka vahvasti yhteiskuntapolitiikassa vallitsevaksi muotoutunut tuottavuuden idea määritteli myös kuntien rahoitusta ja tehtäviä koskevia tavoitteenasetteluja. Tuottavuuden idean onkin tulkittu toimineen kognitiivisena lukkona, jonka puitteissa myös kunta- ja palvelurakenneuudistus syntyi ja oli mahdollista toteuttaa (Niemelä ja Saarinen tulossa). Kuntien menojen ja tulojen tasapainottamisen keskeisenä keinona pidettiin ”kuntien syvällisen rakenteellisen yhteistyön” tukemista niin, että tuet ”kannustavat tuottavuutta parantaviin rakenteellisiin muutoksiin” (dokumentti 50, 33). Kuntarakenteisiin liittyvissä ohjelmissa painotettiin, että kuntarajat ylittävän yhteistyön lisäämisessä on vielä parannettavaa ja todettiin, että ”yksittäisten kuntien näkemysten liiallinen painottaminen heikentää mahdollisuuksia tehokkaampiin palvelujärjestelmäratkaisuihin” (dokumentti 51, 26).

Yhteenveto: ongelmanmäärittäminen aikajana

Kuviossa 2 on kuvattu kunta- ja palvelurakenteisiin liittyvän ongelmanmäärittämyksen muutos ennen Paras-hankkeen asettamista pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisestä hallituskaudesta lähtien. Yhteinen ongelma koko ajanjaksolla oli kuntatalous ja erityisesti pienten kuntien taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Sen sijaan syyt kuntien heikolle taloudelle määriteltiin eri tavoin. Lipposen hallituksen aikakaudella heikkoa taloutta selitettiin pienellä kuntakoolla ja rikkonaisella kuntarakenteella. Näin ollen ratkaisuihin haettiin kuntajaon muutoksia, jotka yksiselitteisesti tarkoittaisivat kuntien yhteenliittymisiä. Vuoden 1998 kuntajakolaki ei saanut aikaan haluttuja muutoksia. Tämän jälkeen laissa määritellyt yhdistymisavustuksia muutettiin kannustavammiksi ja kehitettiin uusi investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Kuntajaon muutoksiin rakentava polku ei näidenkään jälkeen tuottanut haluttuja muutoksia kuntarakenteen muutoksien muodossa.

Vaihtoehtoiseksi poluksi alkoi muodostua kuntien välistä yhteistyötä painottava polku. Tätä polkua lähti seuraamaan myös pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus. Samalla ongelmanmäärittelyssä tapahtui muutos. Kuntarakenteiden sijaan alettiin korostaa palvelurakenteita, kuntien tehtävistä aiheutuvia kustannuksia ja palvelujen heikkoa tuottavuutta. Ratkaisuksi tarjottiin kuntien välistä yhteistyötä, johon kannustettiin seutuyhteistyöllä ja yhteistoiminta-avustuksilla. Molempia polkuja yhdisti perusongelma kuntien taloudellisista vaikeuksista. Toinen yhdistävä seikka oli usko rakenteellisten muutosten kykyyn vastata kuntien taloudellisiin ongelmiin. Kolmas mahdollinen

Kuvio 2. Ongelmanmäärittämyksen muutos ennen kunta- ja palvelurakennemuutosta.



polku jäikin kokonaan käyttämättä, sillä 1990-luvun aikana tehtyihin valtion-osuuksien heikennyksiin ja pienentyneisiin valtionosuuksiin ei haluttu puuttua. Valtion vähentyneet taloudelliset tuet ja haluttomuus parantaa valtionosuuksien tasoa voidaankin nähdä ohjauksen muotona, joilla vahvistettiin rakenteellisiin muutoksiin pyrkivien polkujen onnistumista. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen liitettiin vasta myöhemmin osaksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

Kuntajakolainsäädännön ja kuntien välistä yhteistyötä koskeneen lainsäädännön uudistukset osoittautuivat kuitenkin riittämättömiksi niin kuntien lukumäärän vähentämispyrkimysten kuin palvelurakenteiden yhteensovittamisenkin osalta. Yhtäältä niillä ei saatu aikaan haluttuja muutoksia kuntaliitoksien muodossa. Toisaalta yhteistoiminta palvelujen järjestämisessä kasvoi lähinnä elinkeinotoiminnassa. Uudistuksilla ei kuitenkaan onnistuttu lisäämään kuntien välistä yhteistyötä hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Lisäksi samanaikaisesti käynnissä olleet sosiaali- ja terveysalan kehittämishankkeet eivät tuottaneet riittävän nopeita tai laajoja ratkaisuja, vaikka niissäkin lähtökohtana oli pyrkimys järjestää palvelut aiempaa suuremmalle väestöpohjalle (dokumentit 58 ja 70–71).

Tässä mielessä uudistusten epäonnistuminen oli selkeä syy sille, että tarvittiin vahvempia kannustimia ja voimakkaampaa otetta, jotta kunnat ryhtyivät pohtimaan yhdistymisiä ja yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa (Niemelä ja Saarinen 2008). Tarvittiin kunta- ja palvelurakenneuudistus, jossa taloudellisin kannustimin tehdään kuntaliitokset kiinnostaviksi ja jossa toimeenpanosuunnitelmin pakotetaan kunnat pohtimaan, millä keinoin ja missä aikataulussa he ryhtyvät toimiin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen synty

Kunta- ja palvelurakenneuudistus *ei* sisältynyt vuonna 2003 aloittaneen pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan. Näin laajan uudistuksen käynnistäminen hallitusohjelman ulkopuolelta, vieläpä lyhyessä ajassa, on nykyisten yksityiskohtaisten hallitusohjelmien aikakaudella erittäin harvinaista. Perusedellytys sen käynnistämiseksi olikin laaja poliittinen ja virkamiestason kannatus. Eduskunnan silloinen puhemies ja sosialidemokraattien puheenjohtaja Paavo Lipponen esitti jo marraskuussa 2004 kunnallistieteen päivillä parlamentaarisen kuntarakennekomitean perustamista (Ryynänen 2008, 25). Joulukuun kokouksessaan Suomen Kuntaliiton valtuusto kannatti Lipposen esitystä. Samoin suurin oppositiopuolue kokoomus kannatti Tanskan mallin mukaista suurta kokonaisremonttia. (Kuntien kustannukset syntyvät ... 2005.) Varauksellisin kanta kunta- ja palvelurakenneuudistukseen olikin päähallitus-

puolue keskustalla, jonka tuli perustella uudistusta eduskunnan sijaan omille keskustalaisille kuntapäätäjilleen.

Lähtökohta uudistukselle oli jo aiempia kuntajakolainsäädännön ja kuntien välistä yhteistyötä koskeneiden uudistusten lähtökohtana toiminut kuntien heikentynyt taloudellinen kyky hoitaa niiden lakisääteisiä tehtäviä. Havainnon teki myös eduskunnan hallintovaliokunta, joka pyysi 12. marraskuuta 2004 kirjallisen selvityksen sisäasiainministeriöltä siitä, mitkä ovat kuntakentän taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Selvitys tuli tehdä vuoden 2005 tammikuun loppuun mennessä, mutta sen määräaika jatkettiin myöhemmin 15:nteen maaliskuuta 2005 saakka. Sisäasiainministeriön selvitys (dokumentti 29) ei sinänsä tarjonnut uusia ratkaisuja. Selvityksen käsittely venyi kuitenkin eduskunnassa aina kesäkuulle 2006, jolloin jo Paras-hankkeen käynnistymisen jälkeen hallintovaliokunta antoi siitä lausuntonsa. Siinä todetaan, että valiokunta ”pitää esittämänsä selvityspyynnön ja käsiteltävänä olevan sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpänä vaikutuksena sitä, että hallitus on päättänyt käynnistämään kunta- ja palvelurakennemuutuksen (PARAS-hanke)” (dokumentti 5). Sama toistui myös Paras-hankkeen puitelakia koskevassa mietinnössä (dokumentti 15).

Paras-hankkeen yhtenä käynnistäjänä voidaan siis pitää eduskunnan hallintovaliokuntaa. Näin on tulkinut myös kunnallisoikeuden professori Aimo Rynänen (2008, 22–24), jonka mukaan tilanne ei mairittele niin sisäasiainministeriötä kuin Suomen Kuntaliittoakaan. Selvityspyynnö oli epäsuora osoitus siitä, että sisäministeriö ei kyennyt täyttämään tyydyttävällä tavalla sille kuntalain 8 §:ssä säädettyä velvollisuutta kuntien itsehallintoperiaatteen noudattamisen seurannassa. Myöskään Suomen Kuntaliitto ei tehnyt aloitetta. Rynänen kysyykin (2008, 24), että ”selittääkö tämä hankkeen syntytausta osaltaan Kuntaliiton tiiviin kytkeytymisen valtio-osapuolen rinnalle hankkeen ohjaajana – ilman erityisempää kritiikkiä siihen sisältyviä lukuisia avoimia ja monella tavoin yksittäisten kuntien itsehallintoon puuttuvia kysymyksiä kohtaan?” Kenties. Toinen selitys on se, että kunta- ja palvelurakennemuutusta johti alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, Suomen Kuntaliiton entinen puheenjohtaja.

Helmikuun 2005 politiikkariihi

Tulkinta hallintovaliokunnan roolista ei yksin riitä uudistuksen synnyn selittäjäksi. Kuntien lakisääteisten tehtävien ja tuloperustan välisen epätasapainon havaitseminen on tärkeä substantiaalinen seikka uudistuksen synnyssä. Lisäksi keskeinen tekijä erityisesti uudistuksen käynnistämisen ajoituksessa liittyi siihen, että Vanhasen hallitus oli tekemässä hallitusohjelman puolivälisarviointia keskustellen tavoitteiden toteutumisesta ja uusista haasteista. Näitä keskusteluja

käytiin muun muassa pääministerin alulle panemissa politiikkariihissä 1. ja 8. helmikuuta 2005. Jälkimmäisen politiikkariihen aiheena oli muun muassa peruspalveluiden turvaaminen. Vanhasen mukaan kunta- ja palvelurakenneuudistus syntyi näiden keskustelujen pohjalta uudistuksen syntysanojen kuulussa seuraavasti:

110

”En ole niin sinisilmäinen että kuvittelisin, että vapaaehtoiset toimet riittäisivät. Kyllä tässä tarvitaan lainsäädäntöä, Manninen totesi. Näin lausuttiin kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan puitelain syntysanat.” (Vanhanen 2010, xii.)

Vanhanen nostaakin alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen uudistuksen keskeisimmäksi aloitteentekijäksi. Hänen puheenvuoronsa politiikkariihessä käsittelee kuntatalouden heikkoa kehitystä ja kuntien menojen kasvua – toisin sanoen täsmälleen niitä seikkoja, joita hallintovaliokunnan pyytämä sisäasiainministeriön selvitys (dokumentti 29) tulisi reilun kuukauden päästä käsittelemään. Mannisen mukaan ongelmia ei voitaisi ratkaista jakamalla rahoja uudelleen kuntien välillä, myöskään ”kuntakoon kasvattaminen ei yksin auttaisi, sillä raskaimpien palveluiden järjestäminen vaatii joka tapauksessa kuntien välistä yhteistyötä. Sen sijaan Manninen ehdotti erityisen palvelurakennehankkeen käynnistämistä ja ehdotti, että uudistus linjattaisiin kevään kehysriihessä” (Vanhanen 2010, xii). Manninen itse toteaa Helsingin yliopistolla pitämässään luennossa, että substantiaalisina seikkoina Paras-hankkeen syntyyn vaikuttivat kuntatalouden ahdinko ja tulevaisuuden näkymät sekä väestörakenteista johtuva palvelutarpeen kasvu. Valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset eivät kuitenkaan riittäneet enää toimenpiteiksi – ”hallituksen politiikkariihessä 8.2.2005 esitin laaja-alaista palvelurakenneuudistusta, johon sosialidemokraatit vaativat kuntauudistusta” (Manninen 2010).

Politiikkariihen linjauksista päätettiin noin kuukautta myöhemmin valtiontalouden kehysriihessä 10. maaliskuuta 2005. Valtiontalouden kehyksiä koskevassa valtioneuvoston selonteossa (dokumentti 46, 15) todettiin, että ”rahoitus-tilanteen kireys – edellyttää kunnilta sellaisia palvelurakenteita ja tuottavuutta koskevia päätöksiä, joilla toimintamenojen kasvu voidaan pitää verotulojen ja valtionosuuksien kasvun asettamissa rajoissa”. Tämän jälkeen seuraavalla sivulla todetaan, että hallitus tulee käynnistämään kunta- ja palvelurakenneuudistuksen asettamalla valtiosihteerityöryhmän, jonka tulee huhtikuun loppuun mennessä valmistella uudistusta peruspalveluohjelmaa koordinoivan ministeriryhmän arvioitavaksi. Kuukautta myöhemmin kunta- ja palvelurakenneuudistus mainitaan myös valtioneuvoston hallintoselonteossa (dokumentti 47) ja hallituksen strategia-asiakirjassa (dokumentti 73).

Uudistuksen saama laaja poliittinen tuki tulee selvästi esille tarkasteltaessa selontekojen käsitteilyä eduskunnassa. Kehysselektiona koskevassa valtiovarain-

valiokunnan mietinnön (dokumentti 45) vastalauseissa niin kokoomuslaiset kuin vasemmistoliittolaisetkin oppositiopuolueiden edustajat kritisoivat sitä, että uudistus lähti vasta hallituskauden puolivälissä käyntiin, seuraavan hallituksen toteutettavaksi. Kokoomuksen ryhmäpuheenvuorossa kansanedustaja Maija Perhon patistelu – ”Mitä ihmeen jossittelemista tässä on? Ei muuta kuin hihat heilumaan” (dokumentti 34) – on kenties kuvaavin osoitus opposition suhtautumisesta hallituksen käynnistämään uudistukseen.

Kunta- vai palvelurakennemuutos?

Edellä esitetty kuvaus kunta- ja palvelurakennemuutoksen synnystä antaa hivenen ristiriitaisen kuvan. Yhtäältä voidaan tulkita, että uudistushanke oli sisäasiainministeriön sekä alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen vastaus hallintovaliokunnan selvityspyyntöön. Toisaalta on nähtävissä, että entiset hallituskumppanit sosialidemokraatit ja kokoomus olivat vahvasti kunta- ja palvelurakennemuutoksen kannalla. Uudistushankkeen käynnistäminen vai kuttaakin olleen kompromissiratkaisu, jossa sovittiin yhteen sosiaalidemokratien ja kokoomuksen halu uudistaa kuntarakennetta ja keskustalainen pyrkimys uudistaa kuntarakenteiden sijaan palvelujen tuottamis- ja järjestämismalleja lähinnä kuntien välistä yhteistyötä tiivistämällä.

Kompromissi kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen välillä näkyy selvästi tarkasteltaessa itse uudistuksen ongelmanmäärittäystä ja tavoitteita. 11. toukokuuta 2005 sisäasiainministeriö asetti kunta- ja palvelurakennemuutos-hankkeen, jonka tavoitteet kirjattiin asettamispäätöksessä seuraavasti:

”Hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.” (Dokumentti 60.)

Hankkeen tehtäviksi määriteltiin tehdä ehdotus palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämismalleista, selvittää palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa, arvioida palveluiden ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä sekä valtion ja kuntien tehtävien ja kustannusten jakoa sekä tukea ja kehittää käynnissä olevia sosiaali- ja terveysalan sekä opetus- ja kulttuurialan kehittämishankkeita ja ottaa huomioon tuottavuushankkeen tulokset. Lisäksi tehtävänä oli valmistella hankkeen toteutuksen kannalta keskeiset ja välittömät normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset.

Uudistusta perusteltiin alusta lähtien joko kuntarakenteesta tai palveluista käsin. Alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen kuvaukset uudistuksesta ki-teyttävät palveluja korostavan linjan näkemyksen:

”Keskeinen kysymys on, kuinka palvelut tuotetaan jatkossa nykyistä tehokkaammin. Kuntien kustannukset syntyvät palveluiden tuottamisesta, eivät siitä, kuinka monta kunnanvaltuustoa meillä on. Koko kysymystä on lähestyttävä palveluista käsin. Kuntarakenneremontti Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa ei ratkaise ongelmaa palveluiden tehokkaammassa tuottamisessa.” (Kuntien kustannukset syntyvät ... 2005, 5.)

Samoja näkemyksiä esitti myös eduskunnan hallintovaliokunta hallinto-selontekoa koskevassa mietinnössään (dokumentti 14, 8), jossa valiokunta täh-densi, että ”hankkeen jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin”. Uudistusta koskevan tulevan puitelain osalta valiokunta tähdensi samaa asiaa ja jatkoi, että palvelujen järjestämisvastuu-alueita pohdittaessa lähtökohtana tulee olla ”palvelun sisällölliset, laadulliset, alueelliset ja kielelliset erityispiirteet”.

Kuntarakenteiden ja palvelujen painotusero poliittisten puolueiden vä-lillä tuli selkeästi ilmi niin hallinto- kuin kehysseleonteiden sekä kunta- ja palvelurakennehanketta koskevan puitelain lähetekeskusteluissa (dokumentit 34–36). Lähetekeskustelujen ryhmäpuheenvuoroissa keskustalaiset puhuvat palvelurakennemuudistuksesta ja välttävät puhumasta kuntien lukumäärästä tai yhteenliittymisistä. Sen sijaan hallituskumppani SDP puhuu selvästi rohkeammin kuntarakenteiden uudistamisen puolesta. Esimerkiksi Heli Paasio toteaa hal-lintoseleonteiden koskevassa ryhmäpuheenvuorossa, että ”seleonteissa käsitellään paljon kyllä seutuyhteistyötä, mutta vähemmälle huomiolle on jäänyt kuntien kokonaisvaltainen rooli tässä yhteistyössä ja se itse asia eli kuntarakenteen uu-distaminen” (dokumentti 35). Niissä kommentteissa, joissa keskustan edustajat joutuvat kommentoimaan myös kuntaliitoksia, paino on vahvasti palveluissa:

”On kuitenkin tutkittu tosiasia se, että kuntakoko ei ole ratkaiseva eikä se saa olla itsetarkoitus. Olennaista on se, miten palvelut on järjestetty ja miten ne toimivat. Pelkkä hallinnollinen kuntaliitos ei ratkaise ongelmia, vaan tarvitaan myös muita toimenpiteitä. Palvelurakenteen ja toimintojen muutos ovat onnistuneen kuntaliitoksen edellytyksiä. On tärkeää, että uusi, suurikin kunta on ihmisen mittainen, toimi-van kansanvallan kunta.” (Dokumentti 36, Tapani Tölli, keskustan ryhmäpuheenvuoro.)

Tämä päähallituspuolueiden välinen painotusero näkyy myös kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan puitelain perusteluissa (dokumentti 27), jossa uudistusta perusteltiin kuntien toimintaympäristön tulevaisuuden muutoksilla, joita ovat väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, sisäinen muuttoliike, henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkuus ja julkisen talouden paineet. Näiden tekijöiden seurauksena oletettiin kuntien erojen kasvavan niin taloudessa kuin huoltosuhteessakin. Lisäksi muuttoliikkeen, työssäkäyntiliikkeen ja kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamisen tarpeen nähtiin vähentävän kuntarajojen merkitystä. Kuntien taloudellisten edellytysten heikentymisen ohella väestörakenteen muutokset myös kasvattavat palvelutarpeita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi palveluihin kohdistuvien vaatimuksien nähtiin kasvaneen.

”Meneillään olevien eri puolilla maata toteutettavien kehittämishankkeiden ei voida odottaa tuovan riittävän nopeaa, kokonaisvaltaista ja laajaa ratkaisua kuvattuihin ongelmiin. Edessä oleviin haasteisiin vastaaminen edellyttää selvää rytminmuutosta kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämistapojen kehittämiseen.” (Dokumentti 27, 58.)

Kuntarakenteiden osalta uudistuksen tavoitteena oli ”elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne” (dokumentti 27, 74). Ongelmallisena pidettiin kuntarakenteen rikkonaisuutta, pienten kuntien heikkoja toimintaedellytyksiä ja suuremman väestöpohjan tarvetta niin kuntatalouden vahvistamiseksi kuin palvelujen järjestämisen turvaamiseksi. Useimpia kuntia pidettiin liian pieninä tuottamaan itse kaikki peruspalvelut ja niiden edellytykset huolehtia yksin erityisosaamista vaativista palveluista todettiin riittämättömiksi. Ongelmallisena pidettiin myös palvelujen saatavuudessa olevia liian suuria eroja kuntien ja eri palvelujen välillä. Lisäksi kuntakohtaiset erot palvelujen kustannuksissa ”antavat viitteitä laajoihin eroihin palvelujen rahoitusmahdollisuuksissa ja saatavuudessa” (dokumentti 27, 61).

”Nykyisin perusterveydenhuollon ja erityisesti sosiaalitoimen palveluita hoitavat yksin hyvinkin pienet kunnat. Sekä perus- että erityispalvelujen saatavuus on väestön näkökulmasta osittain sattumanvaraista ja riippuvaista asuinpaikasta. Nykyjärjestelmässä pienet kunnat ovat usein yksin kohtuuttomien ja mahdottomienkin tehtävien edessä.” (Dokumentti 27, 60.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella pyrittiin vastaamaan mainittuihin ongelmiin vahvistamalla kunta- ja palvelurakennetta, kehittämällä palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistamalla kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä ja tarkistamalla kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa. Toimenpitei-

den uskottiin parantavan tuottavuutta ja hillitsevän kuntien menojen kasvua sekä luovan edellytyksiä kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen kehittämiseksi.

Esityksen mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoomalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. (Dokumentti 27, 1.)

Tavoitteena oli kuntarakenteiden ja palvelujen järjestämisen uudistaminen siten, että ”kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta voidaan turvata palveluiden järjestäminen ja tuottaminen myös tulevaisuudessa” (dokumentti 27, 73). Toiminnan tuottavuutta parannettaisiin ”tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa” (dokumentti 27, 76). Huomionarvoista on, että palvelurakenteiden uudistamisen osalta ei tuotu esiin muita konkreettisia toimenpiteitä tai uudistuksia kuin ne, jotka liittyvät kuntajakolainsäädäntöön. Peruslähdekohtana olikin luoda suurempia toimintayksiköitä, jotka takaavat ”riittävän väestöpohjan” palvelujen laadukkaalle ja kattavalle järjestämisellä sekä toiminnan rahoitukselle ja henkilöstön rekrytoinnille ja osaamiselle. Toiminnan tuottavuuden näkökulmasta ”riittävä väestöpohja vähentää myös kustannusten satunnaisvaihtelua sekä vähentää erillisten tasausjärjestelmien tarvetta” (dokumentti 27, 176).

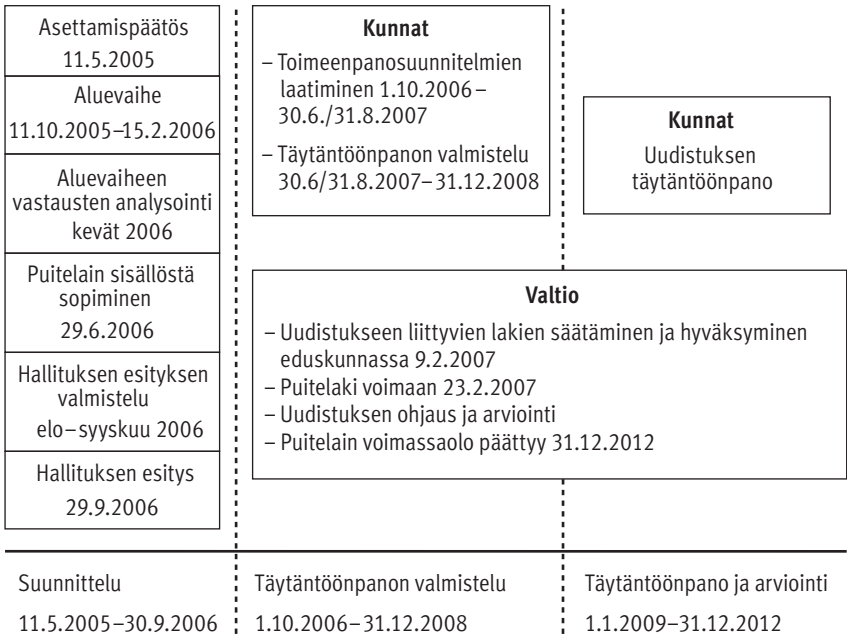
Kokonaisuudessaan puitelakia koskevan hallituksen esityksen mukainen perusongelma, johon kunta- ja palvelurakenneuudistuksella pyrittiin vastaamaan, oli yhä kuntien heikko taloudellinen tilanne. Ongelmanmäärittelyssä korostuu myös keskustan ja hallintovaliokunnan suosima palvelulähtöinen näkökulma sen korostaessa kuntien heikkoja edellytyksiä järjestää palvelut tuotavasti ja taata palvelujen riittävä saatavuus. Sen sijaan keinot, joilla ongelmiin pyritään vastaamaan, suosivat melko yksiselitteisesti kuntarakenneuudistuksen kannattajia. Vastuu siitä, että kuntarakenneuudistuksesta tulee myös palvelurakenneuudistus, jätettiin kunnille. Tämä merkitsi myös sitä, että uudistus-hankkeen valmistelu- ja täytäntöönpanon organisoinnin rooli ennen kaikkea palvelurakenteiden uudistamisessa nousi erityisen keskeiseen asemaan.

Uudistuksen valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessi

Kuviossa 3 on kuvattu prosessi, jolla kunta- ja palvelurakenneuudistus on edennyt sitä koskevasta asettamis päätöksestä 11. toukokuuta 2005 lähtien. Hanketta on johtanut valtioneuvoston piirissä peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeri-

ryhmä, jolle uudistusta valmistelemaan asetettu valtiosihteeri Antti Mykkäsen johtama valtiosihteerityöryhmä teki ehdotuksensa huhtikuun loppuun 2006 mennessä. Hankkeen käytännön toteutusta valmisti sisäasiainministeriön johdolla toiminut kunta- ja palvelurakenneryhmä, jossa oli mukana myös suurimpien oppositiopuolueiden edustus. Hankkeen suunnittelusta vastasivat lisäksi neljä valmisteluryhmää, jotka keskittyivät sosiaali- ja terveyspalveluihin (vetovastuu sosiaali- ja terveysministeriöllä), koulutus-, kulttuuri-, vapaa-ajan ja liikunta-toimen palveluihin (opetusministeriö), teknisiin ja muihin palveluihin (Suomen Kuntaliitto) sekä hankkeen alueelliseen toteutukseen (sisäasiainministeriö). Lisäksi sisäasiainministeriö asetti hankkeelle laki- ja rahoitusryhmät. Lakiryhmän tehtävä oli kartoittaa uudistuksen eri mallien toteuttamisen edellyttämät lainsäädännön ja muiden säädösten muutostarpeet ja tehdä valtioneuvoston päätettyä valittavasta mallista ja uudistuksen linjauksista ehdotukset mahdollisesta puitelaista. Rahoitusryhmän tehtävä oli puolestaan selvittää kuntien rahoitusjärjestelmään liittyviä valtionosuusjärjestelmän, kunnallisverotuksen ja kuntien verotulopohjan vahvistamista koskevia kehittämistarpeita sekä kuntien yhdistymisen esteiden poistamista. (Dokumentti 66.)

Kuvio 3. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen.



Suunnitteluvaihe

116

Uudistuksen ensimmäinen vaihe käsitti hankkeen käytännön toteuttamisen edellyttämän lainsäädännöllisen ja hallinnollisen uudistustyön. Se alkoi nelisen kuukautta kestäneellä Suomen Kuntaliiton organisoimalla aluevaiheella, jonka tavoitteena oli saada aikaan laaja-alainen näkemys kuntalaisten palveluista, tulevaisuuden haasteista, muutosten tarpeellisuudesta ja muutostöidenpiteistä. Aluevaiheen työ organisoitiin Uttamaata lukuun ottamatta maakunnittain. Alueiden tehtävänä oli muun muassa esittää näkemyksiä kunta- ja palvelurakenneryhmän tekemän esityksen mukaisesti kolmesta muutosmallista: peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. (Dokumentti 66, 12–14.)

Peruskuntamalli sai alueiden vastauksissa suurimman kannatuksen ja se koettiin paremmaksi muutosmalliksi kuin piiri- tai aluekuntamalli. Peruskuntamalliin sisältyvää ensimmäistä linjausta kuntien koosta kuitenkin kritisoitiin. Siinä todetaan, että ”[k]unta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena on vähintään 20 000–30 000 asukkaan kuntien muodostaminen.” Erityisesti 20 000 asukkaan rajaa pidettiin ongelmallisena. Lisäksi eri kuntatypit suhtautuivat eri tavoin kuntaliitoksiin. Esimerkiksi kaupunkikeskusten ympärillä olevat kehyskunnat suhtautuivat nuivasti koko seutukuntaa koskeviin yhdistymishankkeisiin. (Dokumentti 66, 14–15.)

Keväällä 2006 aluevaiheen vastaukset analysoitiin eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kesken yhteistyössä. Tuloksia käytiin läpi eri vaiheissa myös kolmessa substanssiasioiden valmisteluryhmässä, jotka valmistelivat ja arvioivat aluevaiheessa tarkasteltuja muutosmalleja omalla hallinnonalallaan. Lisäksi valmisteluryhmät tekivät selvityksiä muun muassa kuntien ja valtion välisestä tehtävänjaosta ja tehtäviensierrosta sekä norminmuutostarpeista. Tulokset raportoitiin kunta- ja palvelurakenneryhmälle, joka sopi puitelain sisällöstä 29. kesäkuuta. Tämän pohjalta alettiin valmistella puitelakia koskevaa hallituksen esitystä. Valmistelutyö tapahtui lakityöryhmässä kesän 2006 aikana peruspalveluohjelmaa valmistelewan ministeriryhmän ja kolmesta valtiosihteeristä koostuvan ryhmän ohjauksessa. (Dokumentti 66, 16–18.) Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (dokumentti 27) annettiin eduskunnalle lopulta 29. syyskuuta 2006.

Täytäntöönpanon valmisteluvaihe

Uudistuksen täytäntöönpanon valmisteluvaihe alkoi lokakuussa 2006 (dokumentti 81). Valtiovallan toimet liittyivät lähinnä kuntien valmistelutyön ohjaukseen, puitelakiin liittyvän erityislainsäädännön valmisteluun sekä rahoitus- ja

valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen ja uudistushankkeen arviointiin. Kunta- ja palvelurakennemuutusta koskevan lakiesityksen käsittely alkoi lokakuun alussa lähetekeskustelulla (dokumentti 36), jossa sekä päähallituspuolueiden ryhmäpuheenvuoroissa että alue- ja kuntaministeri Mannisen esittelypuheenvuorossa korostettiin hankkeen laaja-alaista valmistelutyötä, jossa olivat olleet mukana myös opposition edustajat. Oppositioapuolueiden ryhmäpuheenvuoroissa kuitenkin arvosteltiin hankkeen hampaattomuutta: vihreiden Tarja Cronberg kuvasi uudistusta ”täysin sisällöttömäksi kompromissiksi” ja kokoomuksen Jan Vapaavuori ”kaikkien kompromissien äidiksi”, joka pakottaa miettimään asioita ja ohjaa kohti järkevämpää toimintaa mutta ei yksinään pelasta mitään. Erityisen huolissaan oltiin siitä, että lakiesitys antaa valtiolle heikot edellytykset uudistuksen ohjaamiselle – kunnille on jätetty liian suuri vastuu ja vapaat kädet uudistuksen toteuttamisessa.

Lakiesityksen käsittely jatkui tämän jälkeen valiokunnissa, ja ne antoivat lausuntonsa loppuvuodesta 2006. Valtion heikkoihin ohjausehdelytyksiin kiinnitti huomiota myös perustuslakivaliokunta. Puitelaki jäi luonteeltaan korostuneen ohjelmalliseksi, koska sillä oli tarkoitus luoda suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamisessa tarvittavalle työlle. Perustuslakivaliokunta (dokumentti 33, 2) luonnehtikin sitä ”lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi”, joita ”ei yleensä ole soveliaista hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa”. Puitelaki vahvistettiin eduskunnassa 9. helmikuuta 2007 ja laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (L 169/2007) astui voimaan 23. helmikuuta 2007.

Käytännön muutosjohtajan rooli annettiin kunnille. Jokaisen kunnan tehtävänä oli laatia elokuun 2007 loppuun mennessä selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä. Poliittisen hallinnan näkökulmasta selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat toimivat ohjausvälineinä, joka puuttui esimerkiksi aiemmista kuntajakolainsäädännön ja kuntien välistä yhteistyötä koskevista uudistuksista. Tällä tavoin pyrittiin aiempaa voimakkaammin sitouttamaan kuntien päättäjiä pohtimaan uusia ratkaisuja.

Selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien jälkeen kunnille jäi puolitoista vuotta aikaa muutosten täytäntöönpanon valmisteluun. Viimeistään tässä vaiheessa nousi selvästi esille se, että Paras-hankkeen keskeisin kysymys liittyy kuntarakenteiden muutoksiin. Uudistuksen osana toteutettu kuntajakolain muutos suosi monikuntaliitoksia sekä nopealla aikataululla tehtäviä liitoksia (ks. esim. Niemelä 2008). Kuntien yhdistämisavustukset olivat suurimmillaan vuosina 2008 ja 2009 vähentyen tämän jälkeen asteittain.

Täytäntöönpano- ja arviointivaihe

118

Uudistuksen täytäntöönpano kunnissa alkoi vuoden 2009 alusta. Valtiovallan ohjaus- ja arviointitoimet sen sijaan alkoivat jo täytäntöönpanon valmisteluvaiheessa. Yhdistymisavustuksilla pystyttiin kannustamaan kuntia toimiin ja tekemään strategia siitä, minkä kuntien kanssa se tulee toimimaan ja missä aikataulussa se tulee etenemään. Sen sijaan erityisesti palvelurakenteiden osalta valtiovallan toimet ovat olleet informaatio-ohjausta, jota on toteutettu seminaareihin, tietopaketeihin ja neuvontapalveluihin.

Uudistuksen suunnittelun tapaan myös sen ohjaus ja arviointi on organisoitu monitahoisesti yhteistyössä eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Toukokuussa 2007 asetettu seurantaryhmä jatkoi uudistuksen aiemmissa vaiheissa toimineiden parlamentaaristen ryhmien työtä seuraamalla ja tukemalla puitelain toteutusta kunnissa ja valtion piirissä (dokumentti 67). Arvioinnin osalta vuoden 2008 käynnistyneessä Suomen Kuntaliiton, eri ministeriöiden ja Kuntien eläkevakuutuksen yhteistyöhankkeena toteutettavassa viisivuotisessa Paras-arviointitutkimusohjelmassa (ARTTU) selvitetään uudistuksen vaikutuksia kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstöön, kunta- ja paikallistalouteen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen¹. Arviointitutkimusohjelman osana toteutettiin myös uudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi (dokumentit 72 ja 81). Lisäksi kaupunkiseutusunnitelmien seurantaan ja arviointiin asetettiin erillinen työryhmä (dokumentti 78). Uudistukseen liittyvästä lainsäädännön kehittämistyöstä vastasi puolestaan lainvalmistelijoiden koordinaatioryhmä (dokumentti 65).

Uudistuksen ensimmäinen varsinainen arviointivaihe oli kesällä 2007, jolloin kunnat (30.6.2007) ja suuremmat kaupunkiseudut (31.8.2007) jättivät toimeenpanosuunnitelmansa ja yhteistyösuunnitelmansa valtioneuvostolle. Myös kuntien selvityksiä ja toimeenpanosuunnitelmia koskevassa arviointiraportissa nousi esiin Paras-hankkeeseen liittyvien keinojen rakennelähtöisyys (dokumentti 72).

”Uudistuksen valmisteluvaiheessa on korostunut rakenteiden yhdistäminen ja muuttaminen ennen palvelutoiminnan kehittämistä. Tämä järjestys on pitkälti päinvastainen strategisen suunnittelun lähtökohtiin peilaten, mutta voi toisaalta olla myös toimiva ratkaisu muun muassa uudistuksen nopean aikataulun sekä rakennelähtöisen ohjauksen vuoksi – – Yleisesti ottaen on selkiintymättä, millä tavoin muodostettuja rakenteita hyödynnetään palveluiden kehittämiseksi. Palvelutoiminnan kehittämisen haastaa se, että Paras-hankkeessa noudatetut rakennelähtöiset toimintatavat johtavat kohteiden pirstaloitumiseen.” (Dokumentti 72, 14.)

1 Ks. <http://www.kunnat.net/arttu>.

Siitä huolimatta, että kuntarakenteiden osalta hanke oli ”jo nyt toiminut merkittävänä kuntarakenteen kehittäjänä” (dokumentti 72, 13), hankkeen jälkeenkkin Suomeen tulee jäämään pirstaleinen kuntarakenne. Lisäksi huomionarvoista oli se, että suurimpia kaupunkeja oli kuntaliitoksissa mukana melko vähän. Toiseksi jo tässä vaiheessa oli nähtävissä, että uudistuminen lisää alueiden ja kuntien tilanteen erilaistumista. Myös uudistuksen suunnitteluvaiheen loppuraportissa oltiin huolissaan siitä, ”syntyykö rakenteellisten muutosten kautta myös toiminnallista uudistumista” (dokumentti 81, 167). Hankkeesta piirtynyt kuva oli jäänyt epäselväksi ja pirstaleiseksi. Kuntien tahdosta riippuen päätöksiä kuntarakenteista oli pystytty tekemään nopeammin. Sen sijaan olisi ”liioiteltua sanoa, että Paras-hanke olisi toistaiseksi ollut erityisen merkittävä palvelutoimintaa uudistava hanke” (dokumentti 81, 169–170).

Palvelutoiminnan uudistamisprosessit ovat kuitenkin pidempiä kuin kuntaliitoksista päätettäessä. Kuntarakennemuutoksista huolimatta ”sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen yhtenäisyys ei välttämättä ole lisääntynyt lainkaan, vaikka hallintoa on yhdistetty” (Kokko ym. 2009, 118–119). Valtion ohjaus kokonaisuudessaan ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla palvelurakennetta kehitettäessä. Monet päällekkäiset ja yhtä aikaa käynnissä olevat sosiaali- ja terveysministeriön kehittämishankkeet ovat voimistaneet ohjauksen pirstaloitumista. Hankkeen yksi saavutus on kuitenkin ollut sen rooli kuntien päättäjien herättäjänä pohtimaan palvelujen järjestämistä aiempaa voimakkaammin. (Dokumentti 81; Kokko ym. 2009; ks. myös Korpela ja Mäkitalo 2008.)

Yleisesti ottaen myös kaupunkiseutujen suunnitteluvaihe eteni samansuuntaisesti muiden kuntien kanssa. Kaupunkiseutusunnitelmien laatiminen oli edistänyt seudullista yhteistyötä, mutta palvelujen tarkastelu kuntarajat ylittävän käytön näkökulmasta oli jäänyt vähäiseksi. Tämän arvioitiin johtuvan kunta-kohtaisista intresseistä, suunnitelmien laadinnan kireästä aikataulusta, kuntien välisistä kokoeroista ja olemassa olevien yhteistyörakenteiden puutteesta. (Dokumentti 57.) Ylipäänsä jo tässä vaiheessa oli havaittavissa, että Paras-hankkeen ansiosta syntyneet kuntaliitokset keskittyivät haja-asutusalueille ja pienten keskusten ympärille. Suurilla kaupunkiseuduilla liitoksia ei syntynyt läheskään riittävästi. (Korpela ja Mäkitalo 2008, 146–147.)

Perusteellisempi arviointi tehtiin marraskuussa 2009, kun valtioneuvosto teki eduskunnalle selonteon uudistuksen toteutuksesta ja lain tavoitteiden toteutumisesta (dokumentti 82). Sitä valmisti marraskuussa 2008 asetettu, eri ministeriöiden virkamiehistä koostuva työryhmä (dokumentit 82–83). Selonteko hyväksyttiin valtioneuvostossa 12. marraskuuta 2009. Siinä eri arviointitutkimuksissa jo esille tuotu seikka palvelurakenteisiin liittyvien muutosten hitaudesta tuotiin selvästi esiin. Selonteossa painotettiin, että hankkeen toimeenpanossa on tulevaisuudessa kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden sisällön kehittä-

miseen kaikkia palvelujen tuottamistapoja hyödyntäen. Toisaalta kuntarakenteidenkaan muutokset eivät ole tuottaneet riittävän yhtenäistä kuntarakennetta.

Myös selonteon eduskuntakäsittelyssä keskustelu painottui palvelurakenteiden muutoksiin. Esimerkiksi niin valtiovarainvaliokunnan kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnankin lausunnoissa sosialidemokraatit arvostelivat eriävissä mielipiteissään Paras-hankkeen myötä syntyneitä yhteistoiminta-alueita (dokumentit 40 ja 44). Niiden tulkittiin olevan väliportaan rakenteita, jotka etäännyttävät kuntalaiset palveluista ja luovat sirpaleisia palvelukokonaisuuksia sekä sekavan ja vaikeasti hallittavan rahoitusjärjestelmän. Sosialidemokraattien lisäksi myös vasemmistoliiton kansanedustajat arvostelivat eriävässä mielipiteessään palveluiden ulkoistamista, jonka avulla ei ole kuitenkaan pystytty tehostamaan kuntataloutta (dokumentti 44).

Ylipäänsä keskustelussa nousi esiin se, että uudistuksella ei ole pystytty vastaamaan kuntien taloudelliseen ahdinkoon, ja monet oppositiopoliitikot vaativatkin kuntien rahoituksen parantamista (dokumentti 37). Uudistuksen ongelmanmäärittelyyn peilaten onkin mielenkiintoista, että uudistuksella ei ole arvioinnin mukaan pystytty pureutumaan uudistuksen keskeisimpään, esimerkiksi hallintovaliokunnan vuonna 2004 esille nostamaan lähtökohtaan eli kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin selvitä tehtävistään.

Lopuksi

Tässä artikkelissa pyrkimyksenä on ollut kuvata kunta- ja palvelurakenneuudistuksen politiikkaprosessia ongelmanmäärittelyn näkökulmasta. Ongelmanmäärittelyssä itse ongelman muotoiluun liittyvän kamppailun lisäksi keskeinen tarkastelun kohde on kamppailu välineistä, keinoista ja vaihtoehdoista, joilla ongelmaan pyritään vastaamaan (Simon 1945; Kingdon 2003). Artikkelissa tarkasteltiin muutoksen prosessoitumista agendan asettumisesta Paras-hankkeen syntyyn ja sen toimeenpanoon. Samalla pystyttiin tarkastelemaan, missä määrin ongelmanmäärittelyn kehukset – itse ongelma sekä siihen liittyvät keinot ja välineet – muuttuivat uudistusta koskevan päätöksentekoprosessin aikana.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa poliittinen kamppailu ei niinkään liittynyt itse ongelmaan. Poliittisessa keskustelussa vallitsi jo 1990-luvun lopulla sangen vahva yksimielisyyttä siitä, että ongelmana oli kuntien heikko taloudellinen tilanne ja kyky selvitä tehtävistään. Tähän ongelmaan pyrittiin vastaamaan erilaisin vaihtoehdoin. Ensimmäinen – sosialidemokraattien ja kokoomuslaisten suosima – polku olivat kuntajakolainsäädännön muutokset, joilla pyrittiin kuntarakenteiden muutosten kautta vahvistamaan kuntien taloudellista perustaa. Kuntajakolainsäädännön muutokset eivät muuttaneet riittävästi edes ongelman

ratkomiseksi tarkoitettua välinettä eli kuntarakennetta. Toinen – keskustan suosima – polku lähti siitä ajatuksesta, että kuntien taloutta parannetaan puuttumalla kustannuksiin. Välineeksi kustannusten pienentämiseksi tarjottiin kuntien välistä yhteistyötä palvelujen tuottamisessa. Myöskään kuntien välinen yhteistyö ei lähtenyt käyntiin halutulla tavalla.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen taustalla oli molempien polkujen epäonnistuminen. Uudistuksessa kuitenkin yhdistyivät molemmat välineet aiempaa voimakkaammin. Yhtäältä kuntarakennemuutoksiin pystyttiin kannustamaan aiempaa enemmän paremmilla taloudellisilla porkkanarahoilla. Toisaalta aiemmista kuntien välisistä yhteistyökokeiluista oli puuttunut kuntien sitouttaminen. Nyt toimeenpanosuunnitelmien avulla kunnat pakotettiin sitoutumaan ja miettimään uusia yhteistyömuotoja. Lopputuloksena on ollut historiallisesti suuri määrä kuntaliitoksia ja muodostettuja yhteistoiminta-alueita. Pulmaksi arvioinneissa on kuitenkin nähty se, että muutokset eivät ole johtaneet juurikaan palvelujen yhtenäistämiseen.

Pitää muistaa, että lopputuloksena mainitut muutokset ovat vasta keinoja tai välineitä, joilla on pyritty vastaamaan alkuperäiseen agendan asettumisvaiheen ongelmaan eli kuntien taloudellisen tilanteen parantamiseen. Alkuperäinen ongelma onkin usein unohtunut keskusteltaessa kuntaliitoksista ja palvelujen tuottamistapojen uudistamisesta.

Kolmas polku, joka jäi valitsematta ja josta ei vaihtoehtojen määrittelyvaiheessa edes keskusteltu, olisi ollut kuntien tulorahoituksen parantaminen muun muassa valtionosuuksia korottamalla. Tämän voidaan tulkita olevan yksi ohjauskeino, jolla vahvistetaan rakenteellisia muutoksia korostaviin polkuihin.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksen etenemisestä on kuitenkin vasta uudistuksen puoliväliarviointi. Hanke on yhä käynnissä. Nähtäväksi jää, millä tavoin ohjausta palvelurakenteiden uudistamiseksi tullaan muuttamaan nyt, kun kuntarakennelähtöiset kannustimet on käytetty. Kiintoisa jatkotutkimuksen aihe on myös tarkastella, millä tavoin päätöksenteko kunnissa rakentuu, millainen rooli on kuntien taloudellisella tilanteella, missä määrin kuntien erilaiset palveluntuottamistavat vaikuttavat päätöksentekoon sekä millaisten prosessien kautta – ja ylipäänsä missä määrin – palvelurakenteita tullaan yhdistämään. Lopulta Paras-hankkeen jälkeen voidaan arvioida, missä määrin siihen sisältyvät keinot toimivat välineenä kuntien taloudellisen aseman parantamiseksi.

Lähteet

Baumgartner FR, Mahoney C. The two faces of framing. Individual-level framing and collective issue definition in the European Union. *European Union Politics* 2008; 9 (3): 436–449.

Chong D, Druckman JN. Framing theory. *Annual Review of Political Science* 2007; 10: 103–126.

122 Dery D. Agenda setting and problem definition. *Policy Studies* 2000; 21 (1): 37–47.

Heiskala R, Luhtakallio E, toim. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006.

Kananen J. Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2008; 73 (3): 239–249.

Kingdon JW. *Agendas, alternatives and public policies*. New York, NY: Longman, 2003.

Kokko S, Heinämäki L, Tynkkynen L-K ym. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 36, 2009.

Korpela J, Mäkitalo R. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita, 2008.

Kuntien kustannukset syntyvät palveluista, eivät kunnanvaltuustojen määräästä. *Kuntalehti* 2005; (5): 4–6.

L 13/1967. Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi.

L 169/2007. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Manninen H. Poliitikot julkishallinnon reformien ja kehittämisen ohjaajina. Julkishallinnon asiantuntijaluento, Helsingin yliopisto, valtio-opin laitos, 24.11.2010. Saatavissa: <<http://www.helsinki.fi/politiikka/opetus/h115/manninen2010.pdf>>. Viitattu 2.12.2010.

Niemelä M. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveystalouden tutkimuksia 102, 2008.

Niemelä M, Saarinen A. Kuntaliitosten tavoitteet ja perustelut. *Janus* 2008; 16 (1): 58–63.

Niemelä M, Saarinen A. The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy and Politics*, tulossa.

Raivio K. Paras Sirkus patistaa kuntia yhteistyöhön. *Dialogi* 2006; (3). Saatavissa: <<http://dialogi.stakes.fi/FI/dialogin+arkisto/2006/3/sivu/24.htm>>.

Ryynänen A. *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampere: Tampere University Press, 2008.

Simon HA. *Administrative behaviour. A study of decision-making processes in administrative organizations*. Glencoe, IL: Free Press, 1945.

Suomen Kuntaliitto. Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>>. Viitattu 7.12.2010.

Vanhanen M. Ammattimiehen työtä on ilo seurata. Saatavissa: <<http://www.polemiikki.fi/files/1126-VanhanenHamalainen>>. Viitattu 2.5.2010.

Liite. Tutkimuksen asiakirja-aineisto.

Hallitusohjelmat

- 1 Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma 13.4.1995.
- 2 Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.
- 3 Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- 4 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Valtiopäiväasiakirjat

- 5 HaVL 28/2006 Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan.
- 6 HaVM 24/1997 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- 7 HaVM 22/2001 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- 8 HaVM 6/2002 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- 9 HaVM 13/2003 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- 10 HaVM 16/2004 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.
- 11 HaVM 22/2004 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta.
- 12 HaVM 3/2005 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- 13 HaVM 2/2006 Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
- 14 HaVM 31/2006 Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 15 HaVM 8/2010 Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta.
- 16 HE 101/1981 Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- 17 HE 135/1997 Hallituksen esitys kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- 18 HE 129/2001 Hallituksen esitys laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- 19 HE 248/2001 Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- 20 HE 41/2003 Hallituksen esitys laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

- 21 HE 74/2003 Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- 22 HE 143/2004 Hallituksen esitys laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.
- 23 HE 198/2004 Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilulain muuttamisesta.
- 24 HE 264/2004 Hallituksen esitys laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- 25 HE 155/2006 Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 26 LiVL 5/2010 Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 27 MINS 1/2004 Ministeriön selvitys kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan.
- 28 PeVL 24/1997 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- 29 PeVL 11/2002 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- 30 PeVL 8/2003 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- 31 PeVL, 37/2006 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 32 PTK 25/2005 Lähetekeskustelu valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehysistä vuosille 2006–2009.
- 33 PTK 38/2005 Lähetekeskustelu valtioneuvoston selonteosta keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
- 34 PTK 94/2006 Lähetekeskustelu hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 35 PTK 111/2009 Lähetekeskustelu valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 36 SiVL 3/2010 Sivistysvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 37 StVL 19/2006 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 38 StVL 2/2010 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

- 39 StVM 23/2003 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- 40 TyVL 4/2010 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 41 VaVL 39/2006 Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- 42 VaVL 1/2010 Valtiovarainvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 43 VaVM 4/2005 Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009.
- 44 VNS 1/2005 Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009.
- 45 VNS 2/2005 Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista.
- 46 VNS 9/2009 Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
- 47 YmVL 2/2010 Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Peruspalveluohjelmat

- 48 Peruspalveluohjelma 2004. Peruspalveluohjelma 2005–2008.
- 49 Peruspalveluohjelma 2005. Peruspalveluohjelma 2006–2009.
- 50 Peruspalveluohjelma 2006. Peruspalveluohjelma 2007–2011.
- 51 Peruspalveluohjelma 2007. Peruspalveluohjelma 2008–2011.

Komiteamietinnöt sekä ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tuottamat dokumentit

- 52 KM 1976:24. Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö.
- 53 KM 1978:62. Vapaaehtoistyön toimikunnan mietintö.
- 54 KM1979:56. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan järjestelytoimikunnan (STM II-toimikunta) mietintö.
- 55 Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö. Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti, 2008.
- 56 Oosi O, Wennberg M, Alavuotunki K, Juutinen S, Pekkala H, PricewaterhouseCoopers Oy. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 12, 2009.
- 57 Sisäasiainministeriö. Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 52, 2004.

- 58 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen asettaminen. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Asettamispäätös 11.5.2005, SM043:00/2005, 2005a.
- 59 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenne -hanke vauhtiin. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Tiedote 11.5.2005, 2005b.
- 60 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen lakityöryhmä. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Asettamispäätös 13.10.2005, SM089:00/2005, 2005c.
- 61 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Lakityöryhmän väliraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 8, 2006a.
- 62 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon valmisteluhanke. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Asettamispäätös 29.9.2006, SM072:00/2006, 2006b.
- 63 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvä lainvalmistelijoiden koordinaatioryhmä. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Asettamispäätös 13.12.2006, SM0072:01/2006, 2006c.
- 64 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistus. I vaiheen loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 54, 2006d.
- 65 Sisäasiainministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon seuranta. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Asettamispäätös 23.5.2007, SM046:00/2007, 2007.
- 66 Sisäasiainministeriö, opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eteneminen ja jatkototeutus. Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, muistio, 2007a.
- 67 Sisäasiainministeriö, opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Iltakoulun linjaukset kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisestä ja jatkototeutuksesta. Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, iltakoulun linjaukset, 2007b.
- 68 Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalialan kehittämishanke. Toimeenpanosuunnitelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 20, 2003.
- 69 Sosiaali- ja terveysministeriö. Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantar ryhmän loppuraportti. Vuosien 2002–2007 toiminta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 2008.
- 70 Stenvall J, Vakkala H, Syväjärvi A, Tiilikainen A. PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 17, 2008.
- 71 Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkeihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Julkaisusarja 1, 2005.
- 72 Valtioneuvoston kanslia. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa painopiste palveluiden sisältöön ja tuottavuuteen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Tiedote 4.11.2009.
- 73 Valtiovarainministeriö. Tuottavuuden toimenpideohjelma. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Asettamispäätös 3.11.2003, VM121:00/2003, 2003a.
- 74 Valtiovarainministeriö. Tuottavuuden hankesuunnitelma. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelma. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 28.10.2003b.

- 75 Valtiovarainministeriö. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi. Valtionhallinnon kilpailukyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 1, 2003c.
- 76 Valtiovarainministeriö. Kaupunkiseutusuunnitelmien seuranta- ja arviointiryhmä. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Asettamispäätös 9.4.2008, VM007:03/2008, 2008a.
- 77 Valtiovarainministeriö. Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelu. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Asettamispäätös 10.11.2008, VM007:08/2008, 2008b.
- 78 Valtiovarainministeriö. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan selonteon valmistelu käynnistynyt. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tiedote 4.12.2008c.
- 79 Valtiovarainministeriö. Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 11, 2009a.
- 80 Valtiovarainministeriö. Paras-uudistuksesta selonteko: Kunta- ja palvelurakennemuutuksen jatkossa huomio tuottavuuden lisäämiseen ja palveluiden uudistamiseen. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Tiedote 12.11.2009b.
- 81 Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö. Valtioneuvoston palaute kunta- ja palvelurakennemuutuksen etenemisestä. 27.6.2008, VM007:02/2008, 2008.

Arttu Saarinen

128

Kilpailu lääkepolitiikassa

Lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessit

Lääkemenot ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Avohoidon lääkemenojen suhteellinen määrä kaikista terveydenhuollon kustannuksista oli 1990-luvun alussa alle 10 prosenttia ja vuonna 2004 jo 16 prosenttia (Hutunen 2006, 3). Julkisessa keskustelussa menojen hallitsemiseksi on vaadittu tehostamista eri terveydenhuollon sektoreilla. Tehokkuuden saavuttamiseksi on lisätty kilpailua. Suomalaisessa lääkepolitiikassa kilpailua lisätään pääasiallisesti lääkekorvausjärjestelmää uudistamalla. Lääkekustannusten hallintaan voidaan vaikuttaa lääkkeen hinnalla, lääkkeen korvattavuudella ja lääkkeen määräämisellä (Pelkonen 2006, 67). Lääkehoidon kustannukset ovat kasvaneet Euroopassa viime vuosikymmenten aikana nopeammin kuin terveydenhuollon kokonaismenot (Pelkonen 2006, 1). Kustannusten kasvuun on 1990-luvulta lähtien kiinnitetty paljon huomiota. Useissa maissa on otettu käyttöön korvausjärjestelmiä, joissa tavoitteena on saada potilas käyttämään halvinta mahdollista rinnakkaislääkevalmistetta, ja näin saadaan aikaan säästöjä. Laki lääkkeiden geneerisestä substituutiosta tuli Suomessa voimaan huhtikuussa 2003. Geneerinen substituoitu muutti niin lääkäreiden, lääketeollisuuden, apteekkien kuin potilaidenkin asemaa. Jatkoa lääkevaihtojärjestelmälle seurasi huhtikuussa 2009, kun geneerinen viitehintajärjestelmä otettiin käyttöön.¹

1 Myyntiluvan saamiseksi valmisteen tulee olla alkuperäisvalmisteen kanssa biologisesti samanarvoinen. Kaikkien valmisteen saatava myyntilupa, mutta rinnakkaisvalmisteet voivat saada myyntiluvan viittaamalla vertailuvalmisteiden myyntilupaan, kun biologinen samanarvoisuus valmisteen välillä on osoitettu. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002.) Lääkevaihdon myötä säästöt syntyvät välillisen hintakilpailun kautta sekä välittömästi, kun ostaja voi vapaaehtoisesti vaihtaa määrätyn lääkkeen edullisempaan apteekissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 28). Viitehintajärjestelmä täydensi vuoden 2003 lääkevaihtojärjestelmää. Järjestelmässä luokitellaan samaan viitehintaryhmään keskenään vaihtokelpoiset valmisteet. Viitehintaryhmässä on oltava ainakin yksi myynnissä oleva rinnakkaisvalmiste. Kuten aiemminkin, voidaan lääkevaihto kieltää lääketieteellisistä tai hoidollisista syistä, mutta tällöin potilas maksaa viitehinnan ja valmisteen hinnan välisen erotuksen itse. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.) Geneerisen substituution ensimmäisen vuoden aikana säästettiin yhteensä 88 miljoonaa euroa, sairausvakuutuksen osuus oli 49 miljoonaa euroa ja potilaiden osuus 39 miljoonaa euroa (Ahonen ja Martikainen 2005). Viitehintajärjestelmän aiheuttama hintakilpailu säästi kuuden ensimmäisen kuukauden aikana potilaiden lääkemenoja 12 miljoonaa euroa ja sairausvakuutuksen lääkemenoja 31 miljoonaa euroa (Kela 2009).

Lääkepolitiikassa on mukana mittava joukko intressiryhmiä. Esimerkiksi lääketeollisuusyritykset ovat merkittävä intressiryhmä jo pelkästään sen vuoksi, että ne ovat liikevaihdoltaan yksittäisille kansallisvaltioille merkittäviä. Intressiryhmät kehystävät kannanottojaan vetoamalla esimerkiksi potilaiden parhaaseen, vaikka tosiasiaa taustalla on omia taloudellisia intressejä (Saarinen 2007). Lääkealaa säänneltäessä sovitetaan yhteen teollisuus-kauppapoliittiset sekä sosiaali- ja terveyspoliittiset intressit. Lääketeollisuudella, julkisella vallalla ja potilaalla on vain osin yhteneväiset intressit. (Pelkonen 2006, 23.) Lääkepolitiikassa mukana olevat intressiryhmät pyrkivät nostamaan itselleen tärkeitä asioita politiikan agendalle. Agendalla viitataan listaan politiikan asioista, joihin virkamiehet sekä muut politiikkaprosessiin osallistuvat kiinnittävät huomiota. Agendan määrittämisen kannalta tärkeitä vaiheita ovat 1) ongelman tunnistaminen, 2) politiikkaehdotusten kehittäminen ja 3) varsinaisen politiikkaprosessin valmistelu- ja päätöksentekoprosessi (ks. myös Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa). Kaikki valmistelussa olevat asiat eivät nouse agendalle esimerkiksi intressiryhmien vastustuksen vuoksi. (Kingdon 1995, 87.) Puhutaan harvinaisista hetkistä, jolloin taloudellinen tilanne, poliittinen tilanne sekä institutionaalinen taso eli ulkoiset ja sisäiset jännitteet ovat oikeanlaisia. Sisäisiä jännitteitä ovat esimerkiksi järjestelmän monimutkaisuus ja päällekkäisyys, ulkoisia esimerkiksi yhteensopivuus muiden politiikkalohkojen kanssa. (Saari 2009, 239–241; myös Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa; Kuivalaisen artikkeli tässä kokoelmassa.)

Tässä artikkelissa tutkitaan lääkekorvausjärjestelmän politiikkaprosessia. Lääkekorvausjärjestelmästä huomio kiinnitetään järjestelmää eniten uudistaneisiin muutoksiin eli geneeriseen substituutioon (lääkevaihto) ja viitehintajärjestelmään. Luvun tutkimuskysymykset ovat 1) miten geneerinen substituutio ja viitehintajärjestelmä tulivat poliittiselle agendalle ja 2) miksi geneerinen substituutio ja viitehintajärjestelmä toteutettiin? Erityisen tärkeää on ns. murroskohdan eli vuoden 2003 uudistuksen tarkastelu viitehintajärjestelmän ollessa lähinnä hienosäätöä geneerisen substituution lisänä. Puoluepolitiikan lisäksi tarkastellaan uudistusten kannalta tärkeimpien intressiryhmien (Suomen Lääkäriliitto, Apteekkariliitto, potilasjärjestöt² sekä Lääketeollisuus) toimintaa sekä toiminnan perusteluja. Aineistona ovat julkiset politiikkadokumentit, kuten eduskunnan pöytäkirjat ja intressiryhmien antamat lausunnot tai tiedotteet, sekä ammattilehtien materiaali. Lisäksi haastateltiin sähköpostitse sellaisia henkilöitä, jotka olivat olleet mukana uudistusten päätöksentekoprosessissa³.

2 Potilasjärjestöt ovat hajanainen kenttä, eikä niistä ole virallista rekisteriä. Potilasjärjestöjä valtakunnallisella tasolla on noin 130 (Toiviainen 2007).

3 Kysymykset lähetettiin yhteensä yhdelletoista virkamiehelle tai poliitikolle huhtikuun lopussa 2010. Kuusi vastasi kysymyksiin. Yksi vastasi vasta elokuussa 2010, muut toukokuun aikana. Osalle lähetettiin vain geneeristä substituutiota koskevat kysymykset. Kysymykset olivat: 1) Mistä, milloin

On selvää, että osalla haastateltavista oli omia intressejä uudistuksia kohtaan. Haastattelut eivät kuitenkaan toimineet ainoana aineistona vaan enemmänkin tukivat sekä syvensivät dokumenteista saatavia tietoja. Lisäksi haastatellut poliitikot edustivat useita eri poliittisia puolueita. Näin tutkimuksen tuloksista saatiin luotettavampia. Tulokset esitetään Kingdonin (1995) mallia soveltaen kolmessa osassa: 1) määrittelemällä geneerisen substituution pehmentymisaika (ongelman tunnistamisvaihe ja politiikkaehdotusten kehittäminen), 2) etsimällä vastausta kysymykseen, miksi geneerinen substituuutio toteutettiin vasta 2000-luvulla (varsinainen politiikkaprosessin valmistelu- ja päätöksentekoprosessi) ja 3) esittelemällä viitehintajärjestelmä geneerisen substituution jatkumona.

Geneerisen substituution pehmentymisaika eli ongelman tunnistaminen ja politiikkaehdotusten kehittäminen

Geneerisellä substituutiolla ja viitehintajärjestelmällä on ollut pitkä pehmentymisaika (Pierson 2004). Taulukossa 1 on esitetty tärkeimmät tapahtumat ennen vuoden 2003 geneeristä substituutiota. Polun lähtökohta paikantuu jo 1990-luvun alkuun. Järjestelmää pidettiin tuolloin monimutkaisena ja omavastuita suurena. Politiikkaehdotukset nykyisessä muodossaan olivat esillä ensimmäisen kerran 14.10.1992. Valtioneuvosto teki päätöksen siitä, että lääkekorvausten säästämiseksi siirrytään Suomessa viitehintajärjestelmän suuntaan, jolloin korvaus määräytyy asteittain halvimman rinnakkaisvalmisteen mukaan. Suunnan vahvistamiseksi otettiin vuonna 1993 käyttöön vapaaehtoinen geneerinen substituuutio. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1993.)

Useassa Euroopan maassa otettiin 1990-luvun alkupuolella käyttöön kattavia lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmiä (HE 250/1993; Sosiaali- ja terveysministeriö 1993). Samaan aikaan Suomessa puhuttiin siitä, että viitehintajärjestelmän käyttöönotolla ei voida saavuttaa yhteiskunnan ja potilaiden kannalta yhtä merkittäviä säästöjä kuin monessa muussa maassa. Esimerkiksi sairausvakuutuslakiesityksen mukaan, mikäli olemassa olevan järjestelmän sisällä tapahtuva lääkkeiden määrääminen muuttuisi nykyistä kustannustietoisemmaksi, päästään suurempiin säästöihin kuin viitehintajärjestelmän avulla. Näin välttyttäisiin viitehintajärjestelmän haittapuolilta, kuten korvausjärjestelmään kuulumattomien lääkkeiden

ja miksi vuoden 2003 geneerinen substituuutio tuli poliittiselle agendalle? 2) Miten eri poliittiset puolueet suhtautuivat geneeriseen substituutioon sen valmisteluvaiheessa? 3) Miten kansainväliset esimerkit vaikuttivat siihen, että Suomessa päädyttiin ottamaan käyttöön geneerinen substituuutio? 4) Mistä, milloin ja miksi viitehintajärjestelmä haluttiin ottaa käyttöön? 5) Miten eri poliittiset puolueet suhtautuivat viitehintajärjestelmään sen valmisteluvaiheessa?

hinnankorotuksilta. (HE 250/1993.) Toisin sanoen vielä tuolloin Suomea pidettiin erilaisena maana korvausjärjestelmän suhteen useaan Euroopan maahan verrattuna. Syynä oli se, että meillä terveydenhuolto markkinoistui hieman myöhemmin kuin useassa muussa Euroopan maassa (esim. Saarinen 2007). Siksi Suomessa ei ollut vielä kypsynyt ajatus kilpailun ulottamisesta lääkepolitiikkaan.

Intressiryhmät olivat jo 1990-luvulta lähtien vaatineet lääkekorvausjärjestelmän kokonaisuudistusta, mutteivät ensisijaisesti geneerisen substituution kautta. Esimerkiksi Lääketeollisuus ry ja apteekkarien edunvalvojat näkivät korvausjärjestelmässä uudistustarpeita mutta vastustivat geneeristä substituu tiota (esim. Lääketeollisuus uudistaisi korvausjärjestelmää 1998).⁴ Näin intressiryhmät ovat olleet käänteisesti agendan asettamisen taustalla (vrt. Kingdon 1995) tuodessaan esille järjestelmän ongelmia.

Taulukko 1. Tärkeimmät tapahtumat ennen geneeristä substituu tiota.

Aika	Tapahtuma
14.10.1992	Valtioneuvosto teki päätöksen ”viitehintajärjestelmän suuntaan” siirtymisestä.
1993	Vapaaehtoinen geneerinen substituu tio otettiin käyttöön.
1993	Lääkekorvaustyöryhmän raportti: Euroopassa on otettu kustannusten hillitsemiseksi käyttöön lääkevaihto- ja viitehintajärjestelmiä.
1993	Sairausvakuutuslain muuttamisen yhteydessä tuotiin esille, että hintakilpailua tulee lisätä.
1993	Lääkekustannustyöryhmä 1997 toi esille, että viitehintajärjestelmään siirtymistä ei suositella Suomessa negatiivisten heijastusvaikutusten vuoksi.
1996	Luovuttiin ns. g-merkinnästä (vapaaehtoinen geneerinen substituu tio) ja otettiin käyttöön geneerinen lääkkeen määrääminen.
1997	Hallituksen esityksen laiksi sairausvakuutuksen muuttamisesta yhteydessä tuotiin esille, että geneeristä substituu tiota on käytetty vain vähän (HE 175/1997).
1997	Lääkekustannustyöryhmän mukaan tulisi selvittää geneeristen valmisteiden käytön lisäämistä.
2000	Lääkekorvaustyöryhmä 2000:n mukaan tulisi selvittää geneeristen valmisteiden käytön lisäämistä.

4 Suomessa otettiin 1.4.1993 käyttöön geneerisen substituution sovellus, jonka avulla potilas sai mahdollisuuden ottaa käyttöön halvimman rinnakkaisvalmisteen myös silloin, kun lääkäri ei ollut varma toisilleen vaihtoehtoisten valmisteiden hintaeroista. Apteekki on velvollinen ilmoittamaan hoitavalle lääkärille, minkä lääkkeen se on potilaalle toimittanut. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1993.) Mikäli lääkäri merkitsi reseptiin G-kirjaimen, vaihdettiin lääke apteekissa halvimpaan rinnakkaisvalmisteseen. Kokeilussa oli mukana muutama kymmenen lääkeainetta ja kokeilu kopioitiin Tanskasta. Kokeilu päättyi keväällä 1996 ja sen tilalle tuli järjestely, jossa lääkäreille annettiin mahdollisuus kirjoittaa resepti sen lääkeaineen geneerisellä nimellä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997, 38–39.)

Tavoitteeseen eli kustannusten vähenemiseen pyrittiin 1990-luvulla pienillä järjestelmämuutoksilla (ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriö 2007). Esimerkiksi lääkekustannustyöryhmän 1997 tehtävä oli kartoittaa mahdollisuuksia lääkekustannusten hillitsemiseksi samalla turvaten väestön mahdollisuudet saada lääkkeitä kohtuulliseen hintaan. Toimeksianto oli kaksiosainen, eikä työryhmä esittänyt menokehityksen jyrkkään rajoittamiseen tähtääviä keinoja vaan ehdotti muun muassa tukkuhintojen määräytymisperusteiden muutosta. Raportissa toki mainitaan, että joissain maissa on käytössä samaan aikaan sekä geneerinen substituuutio että viitehintajärjestelmä. Vuoden 1997 lääkekustannustyöryhmän mukaan säästöjä tulisi hakea ensisijaisesti määräaikaistamalla tukkuhintoja. Mikäli tukkuhintoihin liittyvät muutokset eivät onnistuisi, oli työryhmän mukaan perusteltua siirtyä viitehintajärjestelmään sekä geneeriseen substituuotioon. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997.)

Vuosien 1993 ja 1996 vapaaehtoiset geneeriset substituuotiot olivat kompromissi. Niiden avulla pyrittiin vaikuttamaan järjestelmän sisäisiin ongelmiin ja toisaalta seuraamaan jo uudistuksen tehneiden maiden esimerkkejä. Hallituksen esityksessä (HE 175/1997) laiksi sairausvakuutuksen ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta tuotiin esille, kuinka 1990-luvulla ns. vapaaehtoisia lääkärin harjoittamaa geneeristä substituuotiota eli lääkemääräyksen kirjoittamista geneerisellä nimellä käytettiin hyvin vähän. Tällä tavoin aikaansaatu kilpailu oli olematonta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen lääkekustannukset sekä niiden kasvu olivat vuoteen 1994 asti eurooppalaista keskitasoa. Tämän jälkeen kasvunopeus hidastui useassa maassa, mutta ei Suomessa. Kustannusten pienentämistä yritettiin tukkuhintoihin vaikuttamisen lisäksi muuttamalla korvausluokkia. Lääkekorvaustyöryhmä 2000 esitti lääkekorvausjärjestelmän korvausluokkien yksinkertaistamista. Loppuraportissa todettiin edelleen, että tulisi selvittää geneeristen valmisteiden lisäämistä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001).

Miksi geneerinen substituuutio toteutettiin vasta 2000-luvulla: valmistelu ja päätöksentekoprosessin avaaminen

Lääkevaihtojärjestelmät olivat siis esillä useaan otteeseen 1990-luvulla, mutta olemassa olevaa järjestelmää vain hienosäädettiin muun muassa vapaaehtoisen geneerisen substituuotioita avulla. Taulukossa 2 on esitetty tärkeimmät geneerisen substituuotioita voimaantuloon liittyvät tapahtumat.

Kuviossa 1 on puolestaan esitetty ne tekijät, jotka mahdollistivat geneerisen substituuotioita nousun päätöksentekoprosessivaiheeseen. Harvinaisen hetken (ks. Kingdon 1995) kannalta olennaisia ovat kolme tekijää. Ensimmäiseksi tärkeää on, että talous luo kysyntää sosiaaliturvan uudistamiselle. Toiseksi

politiikalla, kuten hallituspohjan muutoksilla, on merkitystä. Kolmanneksi merkittävä on institutionaalinen taso eli ulkoiset ja sisäiset tekijät. (Saari 2009, 240–241.) Samat sisäiset tekijät olivat voimassa sekä 1990-luvulla että 2000-luvullakin.

Taulukko 2. Geneerisen substituution tärkeimmät tapahtumat.

Aika	Tapahtuma
27.9.2002	Hallitus antoi eduskunnalle lakiehdotuksen lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.
Syyskuu 2002	Intressiryhmät antoivat lausuntoja.
1.10.2002	Eduskunta lähetti lain valmisteltavaksi valiokuntiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan työ ajoittuu ajanjaksolle 1.10–29.11.2002. Tätä ennen hyväksyttiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 39/2002).
11.12.2002	Hyväksyttiin lääkelain ja sairausvakuutuslain muutos (toinen käsittely). Eduskunnan toisessa käsittelyssä geneerisestä substituu-tiosta tuotiin myös esille se, että viitehintajärjestelmää tulee pohtia, kun kehitetään korvausjärjestelmää geneerisen substituution jälkeen.
	Geneerisen substituution voimaantulo siirrettiin lopullisessa käsittelyssä alkavaksi 1.4.2003, jotta ehdittiin tekemään tarvittavat uudistukset tietojärjestelmiin.

Kuvio 1. Geneerisen substituution voimaantuloon vaikuttaneet institutionaaliset (sisäiset ja ulkoiset), poliittiset ja taloudelliset tekijät.



Jo tuolloin ongelmana pidettiin jatkuvasti kasvaneita korvausmenoja, korvausjärjestelmän monimutkaisuutta ja kansalaisten omavastuuosuuksien suuruutta. Vasta 2000-luvulla tiettyjen ulkoisten tekijöiden muututtua voitiin asettaa konkreettinen agenda geneerisestä substituuтиosta ja siirtyä valmistelevaan päätöksentekoa (vrt. Kingdon 1995). Suomessa omaksuttiin erityisesti päättäjien piirissä 1990-luvulta lähtien uusi ajattelutapa, jossa korostettiin tehokkuutta ja kilpailun lisäämistä (esim. Saari ja Kananen 2009, 19). Trendi on jatkunut selvänä terveydenhuollossa 2000-luvullakin (esim. Saarinen 2007).

Osaltaan asian nousua poliittiselle agendalle vauhdittivat kansainväliset esimerkit: useassa maassa oli vuosina 2001–2002 otettu käyttöön geneerisen substituuтиon sovelluksia (HE 165/2002; haastattelut 1 ja 2). Erityisesti Ruotsin juuri käyttöönotettu järjestelmä vaikutti siihen, että asia nousi Suomessa poliittiselle agendalle (haastattelu 2). Geneerisestä substituuтиosta oli puhuttu usean vuoden ajan virkamiesten (esim. Sosiaali- ja terveysministeriö) keskuudessa (haastattelu 3), ratkaisevaa oli kuitenkin peruspalveluministeri Maija Perhon aloitteellisuus. Geneerinen substituuтиo nousi esille vuonna 2001 budjettineuvotteluissa. Käytössä oli sellainen budjettivalmistelukäytäntö, että mikäli ministeri esitti kustannuksia lisäävää uudistusta, tuli rahoitusta etsiä jostain toisesta kohteesta. Perho halusi ajaa isyysloman pidennystä, ja geneerinen substituuтиo tarjosi mahdollisuuden säästöille ja edullisempia lääkkeitä potilaille. (Haastattelut 3 ja 5.) Haastattelemani poliitikon mukaan Perho otti asian esille epävirallisesti ensin erään kokoomuslaisen valio-kunnan jäsenen kanssa keväällä 2002. Tämän jälkeen todettiin ajan olevan kypsä järjestelmämuutokselle, ja Perho keskusteli muiden eduskuntaryhmien kanssa. Juuri kokoomuksen sisällä uskottiin olevan eniten vastustusta. Vastustus väheni pitkien keskustelujen myötä. (Haastattelu 3.) Ylipäättään poliittisten puolueiden välillä oli jakolinjoja, alussa oikeisto vastusti enemmän ja vasemmisto kannatti (haastattelu 1; haastattelu 3). Keskustapuolueessa oltiin huolissaan erityisesti syrjäisempien alueiden apteekkien toimintakyvystä, mikäli lääkevaihto tulee voimaan. Toki oikeiston joukossakaan vastustus ei ollut yhtenäistä, ja osa kriitikoista siirtyi lopulta kannattamaan järjestelmää (haastattelu 2). Lisäksi kannatuksen kasvun taustalla olivat myös ns. populistiset perustelut: vaalit olivat tulossa, ja geneerisen substituuтиon mainostettiin tulevan halvemmaksi kansalaisen kukkarolle.

Vaikka geneerisen substituuтиon kypsymisvaihe oli pitkä, itse päätöksentekoprosessi oli nopea. Ennen hallituksen ehdotuksen lähettämistä sosiaali- ja terveysvaliokuntaan saatiin lausuntoja lain kannalta olennaisimmilta intressiryhmiltä ja lääkärit, apteekkarit ja lääketeollisuuden edunvalvojat vastustivat sitä selkeästi. Lääkäreillä on perinteisesti ollut suhde lääketeollisuuteen jo pelkästään sen vuoksi, että lääkeyhtiöillä on ollut merkittävä rooli täydennys- ja lisäkoulutuksen järjestämisessä. Lisäksi lääkäreitä on työsuhteessa tai osakkeenomistajana lääkeyhtiöissä. 12.9.2002 Lääkäriliitto antoi oman lausuntonsa geneerisestä substituuтиosta. Liitto kannatti toimia, joilla lisätään rinnakkaisvalmisteiden käyttöä lääkärin suoraan

määräämänä, mutta kuitenkin apteekissa toteutettavaa substituuutiota se ei pitänyt tarpeellisenä. Lausunnossa vedotaan professioautonomiaan eli siihen, että lääkkeen määrääminen on lääkärin ja potilaan välinen asia. (Suomen Lääkäriliitto 2002a ja 2002b.)

Apteekkareille geneerinen substituuutio merkitsi taloudellisia menetyksiä, koska lääkkeiden hintojen alennus vaikutti suoraan tulonmuodostukseen ja lisäksi uhkana oli työmäärän lisääntyminen. Apteekkariliiton näkemykset uudistuksesta olivatkin osittain kriittisiä. (Apteekit ja geneerinen ... 2002; Lääkevaihto ja potilasturvallisuus ... 2002; Suomen Apteekkariliitto 2002). Lääketeollisuus oli jo ennen geneerisen substituution nousemista poliittiselle agendalle vastustanut sitä voimakkaasti. Se korosti, kuinka on moraalisesti väärin, jos geneerinen substituuutio saatetaan voimaan, koska samalla heikennetään mahdollisuuksia kehittää uusia lääkkeitä. (Haastattelut 1 ja 3.)

Muut intressiryhmät, kuten potilasjärjestöt, eivät olleet aivan yhtä yksimielisiä geneerisen substituution vaikutuksista. Ministeri Perho hämmästelikin lain säätämisen jälkeen potilasjärjestöjen suhtautumista: ensin vastaanotto oli todella myönteinen, mutta mitä pidemmälle lain valmistelu eteni, sen kriittisemmiksi kannanotot muodostuivat. (Maija Perho joutui ... 2003.) Perinteisesti potilasjärjestöjen johtopaikoilla on ollut myös kansanedustajia. Osasyynä alun ei-kriittiseen suhtautumiseen oli se, että osa lääkkeistä jäi pitkäaikaikäiskäyttäjiltä lunastamatta potilasjärjestöjen mukaan juuri niiden korkean hinnan vuoksi (Koivuneva 2003). Osasyynä siihen, että suhtautuminen muuttui kielteisemmäksi, oli varmasti myös media, esimerkiksi tietyt yksittäiset ajankohtaisohjelmat. Lääkeyhtiöt pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan mediaan ja sitä kautta yleiseen mielipiteeseen. Lisäksi lääkeyhtiöt rahoittivat kansanterveysjärjestöjä ja saivat osan näistä tehokkaasti vastustamaan uudistusta. (Haastattelu 5.)

Lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamista koskevista eduskuntakäsittelyissä lääkärkansanedustajat käyttivät ahkerasti puheenvuoroja. Juuri lääkärkansanedustajat olivat yksi merkittävä ryhmä, joka vastusti uudistusta (haastattelu 5). Muun muassa keskustan lääkärkansanedustaja Niilo Keräsen mukaan tuntui siltä, että lakia ei kannata kukaan, mutta silti se vain syntyy. Keräsen mukaan suurin syy tähän on poliittinen: ”laki vaikuttaa potilaan hyväksi, eikä kukaan uskalla vastustaa sitä vaalien alla”. (PTK 160/2002.) Keräsen selitys kuulostaa tutulta. Juuri uusinstitutionalistinen teoria on selittänyt, kuinka poliitikot pyrkivät välttämään ikäviä päätöksiä turvatakseen oman kannatuksensa tulevaisuudessakin (esim. Pierson 2001).

Eduskunta hyväksyi hyvin valmistellun lääke- ja sairausvakuutuslain muuttamisen vuoden 2002 lopulla, mutta geneerisen substituution voimaantuloa siirrettiin vuodenvaihteesta huhtikuuhun 2003. Näin tietojärjestelmiin ehdittiin tekemään riittävät uudistukset sekä tiedottamaan terveydenhuollon ammattilaisille. Geneerisestä substituuutiosta päätettäessä poliittinen prosessi

oli melko hankala. Peruspalveluministeri Maija Perhon mukaan lakia ei saatu ehkä kuitenkaan aivan valmiiksi ja sitä jouduttaneen hieman tarkistamaan myöhemmin. (Maija Perho joutui ... 2003.) Eduskuntakäsittelyssä sosialidemokraattien kansanedustaja Marjatta Vehkaoja huomauttikin, että useissa maissa on toteutettu Suomen mallin lisäksi viitehintajärjestelmä. Vehkaojan mukaan tulevaisuudessa nämä kansainväliset kokemukset viitehintajärjestelmästä tulee pitää mielessä kehitettäessä järjestelmää geneerisen substituution jälkeen. (PTK 160/2002.) Näin jo geneerisen substituution politiikkaprosessin aikana luotiin pohjaa jatkolle eli viitehintajärjestelmälle. Tuolloin ei vielä saatu otettua niin suurta askelta, että lääkkeen enimmäissairausvakuutuskorvaus olisi määrittynyt valmisteen geneerisen hinnan mukaan (haastattelu 1).

Viitehintajärjestelmä geneerisen substituution jatkumona

Suomalaisen geneerisen substituution mukaisesti sekä potilas että lääkäri voivat kieltää määrätyn lääkkeen vaihtamisen halvempaan. Malli oli osin joustavampi kuin useassa Euroopan maassa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (StVM 39/2002) lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta tuodaan esille, että useissa maissa on geneerisen substituution lisäksi otettu käyttöön myös ns. viitehintajärjestelmä. Etuna jälkimmäisessä järjestelmässä suhteessa geneeriseen substituutioon on pidetty sitä, että sen avulla pystytään vaikuttamaan patenttisuojeuttujen lääkkeiden hintoihin.⁵ Taulukossa 3 on esitetty tärkeimmät viitehintajärjestelmään liittyvät tapahtumat sekä kuviossa 2 viitehintajärjestelmän voimaantumoon vaikuttaneet tekijät.

Geneerinen substituutio alkoi toimia logistisessa mielessä melko moitteettomasti (esim. Maija Perho joutui ... 2003; Hartikainen-Herranen ja Ahonen 2005) eli potilaat saivat tarvitsemansa lääkkeet helposti. Tämä loi hyvän pohjan viitehintajärjestelmän toteuttamiselle. Vaikka järjestelmän avulla saatiin selviä säästöjä, ongelma oli edelleen lääkekorvausmenojen kasvu. Hallitusohjelmassaan hallitus oli sitoutunut lääkekustannusten kasvun hallintaan (haastattelu 6). Vuoden 2006 valtion talous- ja menoarvion valmistelussa heräsi lopullisesti ajatus viitehintajärjestelmästä menojen hallinnassa (Pelkonen 2006, 96). Yksi syy siihen oli se, että samana vuonna geneerisen substituution säädöksiä muutettiin siten, että analogiamenetelmäpatentilla suojatut valmisteet rajat-

5 Järjestelmän hienosäätö korvausluokkien muuttamisella jatkui ja jatkuu edelleenkin. Esimerkiksi Lääkepolitiikka 2010 -asiakirjassa määriteltiin, että lääkekustannuksia pyritään pienentämään apteekkimaksun poistolla ja tämän seurauksena alennetaan apteekkien myyntikatetta erityisesti kalliimpien lääkkeiden osalta. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2003.)

tiin lain ulkopuolelle (haastattelu 6). Viitehintajärjestelmä oli siis koko ajan poliittisella agendalla. Sen toteutuminen vaati ulkoisten tekijöiden muutosta, mutta ennen kaikkea ”toisen” kompromissin eli lääkevaihdon toteutumisen. Ja ennen kaikkea geneerisen substituution säännösten muutosta vuonna 2006.

Taulukko 3. Viitehintajärjestelmän tärkeimmät tapahtumat.

Aika	Tapahtuma
Kesäkuu 2006	Sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään viitehintajärjestelmän käyttöönottoa. Työryhmän tuli toimittaa ehdotuksensa helmikuuhun 2007 mennessä, mutta aikarajaa siirrettiin 15.5.2007 saakka. Työryhmä ehdotti viitehintajärjestelmän käyttöönottoa.
Kevät 2008	Intressiryhmille annettiin mahdollisuus lausuntoihin. Potilasjärjestöt suhtautuivat viitehintajärjestelmään negatiivisemmin kuin geneeriseen substituutioon.
Syyskuu 2008	Eduskunta lähetti hallituksen esityksen valiokuntiin. Työskentely päättyi 6.11.2008. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalta yksimielinen mietintö sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.
Joulukuu 2008	Laki sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta hyväksyttiin.
1.4.2009	Viitehintajärjestelmää alettiin soveltaa.

Kuvio 2. Viitehintajärjestelmän voimaantuloon vaikuttaneet institutionaaliset (sisäiset ja ulkoiset), poliittiset ja taloudelliset tekijät.



Muutos tehtiin pitkälti lääketeollisuuden vahvan lobbaamisen vuoksi (haastattelu 6). Ensimmäinen kompromissi oli 1990-luvun vapaaehtoinen geneerinen substituuutio.

Viitehintajärjestelmän käyttöönotto ei ollut enää erityisen radikaali uudistus vaan enemmänkin jatkoa geneeriselle substituu tiolle ja laajentaminen takaisin malliin, joka tuli voimaan vuonna 2003, mutta jota kavennettiin vuonna 2006 (haastattelu 6). Viitehintajärjestelmä oli ollut poliittisella agendalla aina geneerisen substituu tion mahdollistavien lakien hyväksymisen jälkeen. Sen käyttöönottoa ehdottivat esimerkiksi tutkijat. Ville Aalto-Setälä ja Paavo Saarinen (2004) tuovat esille tutkimuksensa johtopäätöksissä joissakin EU-maissa käytössä olevat viitehintajärjestelmät. Tutkijat ehdottivat, että tällainen järjestelmä voisi mahdollisesti myös Suomessa laskea lääkkeiden hintojen.

Viitehintajärjestelmä tuli lopullisesti päätöksentekoagendalle kesäkuun puolessavälissä 2006, kun sosiaali- ja terveystministeriö asetti työryhmän selvittämään sen käyttöönottoa. Alun perin työryhmän määräaika oli 28.2.2007, mutta sitä jatkettiin 15.5.2007 saakka. Yhtenä syynä voidaan pitää maaliskuun 2007 eduskuntavaaleja. Viitehintajärjestelmä ei ollut samalla tavalla selitettävissä ”kansalaisen parhaaksi” olevaksi uudistukseksi kuin geneerinen substituu tio. Toki sen myötä pyrittiin vähentämään sekä yhteiskunnan että kansalaisten lääkekuluja. Ongelma kuitenkin oli se, että viitehintajärjestelmä rajoitti selvemmin valinnanvapautta, koska nyt potilas ei voinut enää samalla tavalla kieltää lääkevaihtoa. Siksi uudistuksen aikataulu ei ollut aivan yhtä nopea kuin geneerisen substituu tion osalta. Työryhmän tuli tarkastella viitehintajärjestelmän toimivuutta lääkekorvausmenojen hillitsijänä sekä selvittää sen sopivuutta Suomeen. Työryhmän mukaan kahdesta mahdollisesta viitehintamallista niin sanottu geneerinen viitehintamalli sopii Suomeen ja se voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2009 alusta. (Sosiaali- ja terveystministeriö 2007.)

Toukokuun alussa 2008 sosiaalipoliittinen ministeriryhmä ehdotti geneerisen viitehintajärjestelmän käyttöön ottamista. Viitehintajärjestelmään suhtauduttiin eduskunnassa alusta alkaen positiivisesti (haastattelu 4). Viitehintajärjestelmän mahdollistavan lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että vuonna 2006 lääkekorvausmenojen nimelliskasvu jäi 2,2 prosenttiin tehtyjen toimenpiteiden ansiosta. Kuitenkin vuonna 2007 menot alkoivat taas selvästi kasvaa. Talouskriisin alkaminen alkuvuodesta ja keväällä 2008 antoi yhden mahdollisuuden viitehintajärjestelmän nousulle poliittiselle agendalle. Hallitusohjelmassa on sitouduttu lääkekustannusten kasvun hillintään ja vuositaisen reaali kasvun rajaksi on asetettu viisi prosenttia. Samaan aikaan tietyt erityisehdot, kuten väestön ikääntyminen, asettivat haasteita pysyä sovituisissa taloudellisissa raameissa.

Sosiaali- ja terveystministeriön esitys viitehintajärjestelmästä oli toukokuun 2008 ajan laajalla lausuntokierroksella ja eteni sitten hallituksen käsittelyyn.

Hallituksen esityksestä (HE 100/2008) lausuntonsa antoi yhteensä 33 tahoa, joista valtaosa oli erilaisia intressiryhmiä, kuten potilasjärjestöjä ja lääkäreiden sekä apteekkarien edustusjärjestöt. Lisäksi eri ministeriöt ja ammattiliittojen keskusjärjestöt antoivat lausuntonsa. Lääkäriliitto ja apteekarit eivät enää suhtautuneet viitehintajärjestelmään negatiivisesti. Heidän työnsä kannalta suuriman muutoksen aiheutti geneerinen substitutio. Vaikka apteekarit olivat neutraaleja uudistusta kohtaan, kritiikkiäkin tuli. Suomen Apteekkariliitto (2008) tuo esille lausunnossaan esimerkiksi sen, että esityksen mukainen hintaputki on liian kapea.

Vahvimmin viitehintajärjestelmää vastusti lääketeollisuus. Lääketeollisuus ry:n lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle todetaan, että hallituksen esityksessä patenttisuojaa ei kunnioiteta eikä tutkimus- ja tuotekehityksen edellytyksiä turvata riittävästi. Järjestelmän myötä siirrettiin Lääketeollisuus ry:n mukaan kustannuksia potilaalle, vaikka omavastuuosuudet ovat jo valmiiksi Suomessa suuret. (Lääketeollisuus 2008.) Itse asiassa lääketeollisuus oli jo ennen hallituksen esitystä aloittanut kampanjansa lain vastustamiseksi. Syyskuussa 2007 Lääketeollisuus ry toi tiedotteessaan esille, että lääkekehitykseen laitettujen panostusten takaisinmaksu on osin myös Suomen vastuulla ja vastuu tunnustetaan siten, että uudet lääkkeet saavat riittävän nopeasti korvattavuuden (Lääketeollisuus 2007). Lääketeollisuus ry:n toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes korosti *Uusi Suomi* -lehden haastattelussa, kuinka viitehintajärjestelmä rikkoo patenttisuojaa, kun patenttisuojatut lääkkeet alistetaan geneeriselle kilpailulle. Geneerisen kilpailun tulisi alkaa vasta sen jälkeen, kun patenttisuoja loppuu. Lääketeollisuus ry:n mukaan viitehintajärjestelmä on turha lisä hyvin toimivaan lääkevaihtoon ja sen kautta siirretään kustannuksia Kelalta potilaille. (Siimes: Viitehintajärjestelmä rikkoo ... 2008.) Lääketeollisuus pyrki lausuntojensa lisäksi olemaan suoraan yhteydessä eri poliitikkoihin (haastattelu 4).

Myös potilasjärjestöille viitehintajärjestelmään siirtyminen oli negatiivisempi asia kuin lääkevaihto. Osa pitkäaikaiskäyttäjien lääkkeistä uhkasi jäädä hintaputken ulkopuolelle. Järjestöistä esimerkiksi Suomen Reumaliitto totesi 26.5.2008 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa, että viitehintajärjestelmän myötä potilasturvallisuus vaarantuu, kun perusteeksi asetetaan halvin mahdollinen hinta eikä lääketieteelliset syyt. Sen mukaan säästöt on saatu jo lääkevaihtojärjestelmän kautta, ja siksi tulee ottaa käyttöön vain laajennettu lääkevaihtojärjestelmä. (Suomen Reumaliitto 2008.)

Intressiryhmien vastustuksesta huolimatta viitehintajärjestelmän mahdollistavat lakiuudistukset etenivät. Lisääntyneen hintakilpailun tuomia hyötyjä ei uskottu voitavan saavuttaa, jollei lääkevaihtoa uloteta analogiamenettelmäpatentilla suojattuihin valmisteisiin. Viitehintajärjestelmän muutoksilla on tarkoitus edistää edullisten vaihtokelpoisten lääkkeiden käyttöä sekä lisätä lääkeyritysten

välistä hintakilpailua. Toisin sanoen perustelut olivat samat kuin geneerisen substituution kohdalla. (PTK 107/2008.)

Eduskunta lähetti 9. syyskuuta 2008 hallituksen esityksen sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan sekä määräsi, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (UaVL 6/2008). Valiokunnassa oli asiantuntijan ominaisuudessa kuultavana useita intressiryhmien edustajia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalta valmistui marraskuun alussa 2008 yksimielinen mietintö sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta (StVM 24/2008).

Laki eteni eduskunnassa ristiriitaisesti, koska talousvaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta varoittelivat, että viitehintajärjestelmän käyttöönotolla voi olla haitallisia kauppa- ja innovaatiopoliittisia vaikutuksia. (Haastattelu 4; TaVL 31/2008; UaVL 6/2008.) Kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään, että laki hyväksytään muuttumattomana. Laki hyväksyttiin joulukuussa 2008 ja se tuli voimaan keväällä 2009.

Lopuksi

Artikkelissa on kuvattu geneerisen substituution ja viitehintajärjestelmän päätöksenteon poliittisia prosesseja käyttäen apuna John W. Kingdonin (1995) teoretisointia ilmiöiden noususta poliittiselle agendalle. Lääkevaihtoa edelsi pitkä ideoiden pehmentymisaika aina 1990-luvun alkupuolelta lähtien, ja polun alkukohta paikantuu sinne. Ennen vuotta 2003 ei tehty eri taloudellisisten, poliittisten ja institutionaalisten syiden vuoksi kuitenkaan radikaaleja uudistuksia, vaikka järjestelmän ongelmat oli tunnistettu ja politiikkaehdotuksia, kuten vapaaehtoinen geneerinen substituutio, kehitetty. Harvinainen hetki ajatellaan tavallisesti lyhyeksi ajanjaksoksi, puhutaan muutamista kuukausista (Kingdon 1995). Geneerisen substituution osalta mahdollisuus radikaaliin uudistukseen ja geneerisen substituution nousu varsinaiselle valmistelu- ja päätöksentekoareenalle oli olemassa, kun peruspalveluministeri Maija Perho alkoi ajaa isyysloman pidennystä, ja siksi tuli löytää säästöjä jostain toisesta kohteesta. Lisäksi hieman populistisen selityksen mukaan sillä oli merkitystä, että lääkevaihto nostettiin poliittiselle agendalle vaalikauden lopussa. Uudistusta kannattavat kansanedustajat nimittäin perustelivat geneerisen substituution käyttöönottoa sillä, että se on kansalaisen parhaaksi. Tällä viitataan siihen, että uudistuksen myötä kansalaisten lääkkeistä maksamien omavastuuosuuksien uskottiin pienentyvän. Näin järjestelmämuutoksen avulla tavoiteltiin kannatusta seuraavissa vaaleissa. Samaan aikaan myös muut taloudelliset ja institutionaaliset tekijät olivat otollisia uuden järjestelmän käyttöönotolle. Viitehintajärjestelmä taas voidaan

nähdä jatkumona lääkevaihtojärjestelmälle. Käytin 1990-luvun vapaaehtoisista geneerisistä substituutioista termiä ensimmäinen kompromissi. Tuolloin ei oltu vielä valmiita radikaalimpaan lääkepoliittiseen uudistukseen. Samalla tavoin kuitenkin 2000-luvun geneerinen substituutio voidaan nähdä osittaisena kompromissina. Vasta viitehintajärjestelmä viimeisteli voimakkaiden kilpailullisten toimintatapojen tulon lääkekorvausjärjestelmään.

Lääkevaihtojärjestelmän eli geneerisen substituution tulo poliittiselle agendalle oli poikkeuksellinen uudistus, koska se ei tullut silloisen valtiovarainministeriön tai kauppaja- ja teollisuusministeriön piiristä. Itse asiassa juuri näiden ministeriöiden lausunnot viitehintajärjestelmästä olivat kauppapoliittisten seurausten vuoksi jopa kriittisiä. Ironista oli se, että juuri poliittinen oikeisto suhtautui aluksi kriittisemmin lääkevaihtojärjestelmän käyttöönottoon. Perinteisestihän oikeisto on kannattanut kilpailun lisäämistä, kun taas vasemmisto on ollut maltillisempi lisäämään markkinoistumista julkisessa järjestelmässä (esim. Kallio 2010). Ylipäätään 1990-luvulta alkaen tapahtuneet muutokset hyvinvointivaltiossa ovat usein olleet vahvasti valtiovarainministeriön vaatimusten värittämiä ja niiden tavoitteina on ollut kilpailun lisääminen. Poikkeuksellista erityisesti geneerisessä substituutiosta ja osin lääkevaihtojärjestelmän uudistamisesta oli myös, että intressiryhmät vastustivat sitä erittäin voimakkaasti. Esimerkiksi Suomen Lääkäriliitto, joka on 1990-luvulta asti korostanut markkinoistumisen lisäämistä (Saarinen 2007), vastusti nyt voimakkaasti kilpailun lisäämistä lääkepolitiikassa. Taustalta voi löytää intressit: lääkeyritykset ovat Suomessa perinteisesti vastanneet merkittävästä osasta lisäkoulutuksesta ja tarjonneet koulutukselle hyvät puitteet. Tällä tavoin ne ovat myös saaneet lääkärin omaan vaikutuspiiriinsä ja ajamaan omia intressejään. Lisäksi lääkeyhtiöiden omistajissa ja työntekijöissä on paljon lääkäreitä.

Lähteet

Aalto-Setälä V, Saarinen P. Kilpailun vaikutus lääkemarkkinoilla. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 2004.

Ahonen R, Martikainen J, toim. Lääkevaihdon ensimmäinen vuosi. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2005.

Apteekit ja geneerinen substituutio. Apteekkari 2002; (6): 4.

Hallituksen esitykset:

HE 250/1993. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 175/1997. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 165/2002. Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 100/2008. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Hartikainen-Herranen K, Ahonen R. Apteekkien asiakkaiden asenteet ja kokemukset lääkEVaihdosta. Julkaisussa: Ahonen R, Martikainen J, toim. LääkEVaihdon ensimmäinen vuosi. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 68, 2005: 39–52.

Huttunen J. Lääkehoidon ja lääkehuollon tulevaisuuden näkymät. Helsinki: Lääketeollisuus, 2006.

Kallio J. Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108, 2010.

Kela. Viitehintajärjestelmä on säästänyt puolessa vuodessa 43 miljoonaa euroa. Helsinki: Kela, Tiedote 2.11.2009.

Kingdon JW. Agendas, alternatives, and public policies. New York, NY: HarperCollins, 1995.

Koivuneva R. Roolit muuttuvat lääkkeen määräämisessä. Korvausjärjestelmän uudistus uhkaa lisätä diabeetikon lääkekuluja. Diabetes ja lääkäri 2003; (1).

Lääketeollisuus. Terveystavoitteet kärkeen korvausjärjestelmän kehittämisessä. Helsinki: Lääketeollisuus, Tiedote 5.9.2007.

Lääketeollisuus. Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta, viitehintajärjestelmän käyttöönotto. Lausuntopyyntö STM006/00/2008. Helsinki: Lääketeollisuus, 26.5.2008.

Lääketeollisuus uudistaisi korvausjärjestelmää. Apteekkari 1998; (13): 11.

LääkEVaihto ja potilasturvallisuus -seminaari Lääkäritalolla: Geneerinen substituuutio heikentää hoitomyöntyvyyttä. Suomen Lääkärilehti 2002; 57: 4140–4142.

Maija Perho joutui kovaan vääntöön. Apteekkari 2003; (1): 10.

Pelkonen L. Lääkekustannusten hallintastrategiat EU:ssa. Esimerkkinä kolesterolilääkkeiden hinnat ja korvattavuus. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja D:3, 2006.

Pierson P. Post-industrial pressures on the mature welfare states. Julkaisussa: Pierson P, toim. The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 2001: 80–104.

Pierson P. Politics in time. History, institutions and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PTK 160/2002. Täysistunnon pöytäkirja hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta. Toinen käsittely 11.12.2002.

PTK 107/2008 Täysistunnon pöytäkirja hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Saari J. Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 239–255.

Saari J, Kananen J. Sosiaalipolitiikan ideat. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisesta. Helsinki: Minerva, 2009: 13–30.

Saarinen A. Lääkäreiden mielipiteet terveydenhuollon markkinoistumiseen. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72 (6): 599–612.

Siimes: Viitehintajärjestelmä rikkoo patenttisuoja. Uusi Suomi 25.6.2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkekorvaustyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 13, 1993.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkekustannustyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 11, 1997.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkekorvaustyöryhmä 2000:n loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 15, 2001.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Geneerinen substituuutio. Hyvä lääke halvemmalla. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Esitteitä 9, 2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkepolitiikka 2010. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 11, 2003.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkkeiden viitehintajärjestelmää selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 46, 2007.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lääkkeiden viitehintajärjestelmä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Esitteitä 3, 2009.

StVM 39/2002. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

StVM 24/2008. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Suomen Apteekkariliitto. Hallituksen esityksessä puutteita. Helsinki: Suomen Apteekkariliitto, 2002. Saatavissa: <<http://www.apteekkariliitto.fi>>. Viitattu 22.5.2010.

Suomen Apteekkariliitto. Luonnos hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta. Lausuntopyyntö STM006:00/2008. Helsinki: Suomen Apteekkariliitto, 2008.

Suomen Lääkäriliitto. Lausunto lääkkeiden geneerisestä substituuutiosta. Helsinki: Suomen Lääkäriliitto, Tiedote 12.9.2002a.

Suomen Lääkäriliitto. Lääkkeiden geneerinen substituuutio aiheuttaa potilaan hoitoon epävarmuutta ja häiriöitä. Helsinki: Suomen Lääkäriliitto, Tiedote 1.10.2002b.

Suomen Reumaliitto. Lausunto Luonnokseen hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta. Lausuntopyyntö STM006:00/2008. Helsinki: Suomen Reumaliitto, 2008.

TaVL 31/2008. Talousvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta

Toiviainen H. Potilasjärjestöt. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys, Avustustoiminnan raportteja 15, 2007.

UaVL 6/2008. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Sampo Varjonen

Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide¹

Kehystys on olennainen osa poliittista kamppailua, jossa kielelliset käsitteet antavat asioille merkityksen ja ohjaavat poliittista keskustelua. Niinpä sillä, joka saa määritellä nämä käsitteet, on huomattava valta (Fairclough 1989 ja 2000; Bourdieu 1991 ja 2000). Siksi ei ole yhdentekevää, millä ja kenen käsitteillä asioista puhutaan. Yhteiskunnassa käydään jatkuvaa kamppailua siitä, missä kehyksessä asiat esitetään, mitä attribuutteja niihin liitetään ja miten niistä on keskusteltava. Kehysteorian keskeisin oletus on, että kehystys liittyy ”prosessiin, jossa ihmiset kehittävät asioille erityisen käsitteistön tai suuntaavat ajattelua käsiteltävästä asiasta” (Chong ja Druckman 2007a, 104).

Kehyksiä koskeva aiempi tutkimus voidaan jakaa karkeasti kahteen tutkimushaaraan. Ensimmäinen koskee asetelmaa, jossa analysoidaan, millä tavoin kehykset muodostuvat poliittisessa keskustelussa. Tällöin on tarkasteltu, millaisia attribuutteja päätöksenteon kohteena olevat asiat saavat, miten niitä perustellaan ja ketkä toimivat asioiden kehystäjinä (esim. Druckman 2001; Schmidt 2002; Baumgartner ja Mahoney 2008; Hiilamo ja Kangas 2009; myös Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa). Toinen tutkimushaara koskee väestön asenteita. Tällöin on analysoitu sitä, missä määrin asioiden kehystäminen vaikuttaa sitä koskevan kansalaismielipiteen muodostumiseen (Rasinski 1989; Zaller 1992; Kangas 1997; Chong ja Druckman 2007b).

Tämä tutkimus edustaa molempia tutkimushaaroja. Tutkimuksen ensimmäinen tavoite on tarkastella kehyksiä, joiden kautta toimeentulotuen perusosan maksatuksen ja toimeenpanon siirtoa Kelaan on puolustettu tai vastustettu poliittisella agendalla. Tutkimusaineistona käytetään poliittisia asiakirjoja, joissa toimeentulotuen Kela-siirtoa on käsitelty. Aikajänne ulottuu 1980-luvun lopulta Sata-komiteaan. Asiakirjat koostuvat lähinnä toimeentulotukea pohtineiden työryhmien ja selvitysmiesten raporteista sekä toimeentulotukea koskeneista hallituksen esityksistä ja niihin liittyvistä valiokuntien mietinnöistä. Artikkelin

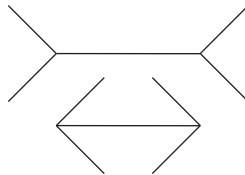
¹ Kiitämme Jenni Blomgrenia, Hanna-Mari Heinosta, Heikki Hiilamoa ja Johanna Kalliota rakentavista kommentteista.

toinen tavoite on tarkastella kyselyaineiston avulla, millä tavoin poliittisesta keskustelusta nousseet kehykset muokkaavat kansalaisten suhtautumista Kela-siirtoa kohtaan.

145 Kehystäminen

Italialainen yhteiskuntafilosofi Antonio Gramsci (1971) puhui hegemoniasta: jokin ajatustapa tai ajattelun kehys on saavuttanut sellaisen aseman, että kaikkia asioita pidetään itsestäänselvyyksinä. Gramscin mukaan arkipäiväisen ajattelun rakenne kätkee taakseen merkittäviä yhteiskunnallisen hallinnan välineitä. Se mitä ei tarvitse selittää, mikä on kaikille itsestään selvää, rakenteistaa yhteiskunnallista toimintaa ja legitimoii huomaamatta ja salakavalasti valtaa. Hallitseva ajattelun kehys rajaa myös sitä, mikä on poliittisesti mahdollista tai mahdotonta. Toimenpiteet seuraavat automaattisesti valitusta puhetavasta. Jos julkinen sektori on ”paisunut”, se on ”tervehdytettävä”, jos vallitsee ”kestävyysvaje”, vaje on katettava. Jos joku haluaa haastaa hegemonistisen kehyksen, hän joutuu tekemään työtä kyseenalaistaakseen sen, sillä hallitsevalla ajattelutavalla on pysyvä kotikenttäetu ja todistusvelvollisuus on aina haastajalla.

Kehykset määrittävät yhteiskunnallisten ongelmien lisäksi myös ratkaisuja. Nimenomaan tähän liittyy poliittisen retoriikan voima. Kyse on vanhasta psykologisesta ongelmasta. ”Missä olosuhteissa ajattelemme, että asiat ovat todellisia?” kyselee Erving Goffman (1986, 2) kuuluisan *Frame analysis* -teoksensa alussa. Asioiden tulkitseminen ”tosiksi” tai ”todelliseksi” riippuu Goffmanin – ja muiden muiden konstruktivistien – mukaan siitä kehyksestä, jossa asioita tulkitaan. Pohjimmiltaan ja yksinkertaisimmillaan tilanne palautuu vanhaan hahmopsykologiasta tuttuun Mueller-Lyerin illuusion. Yhtä pitkät janat asetetaan joko ulos tai sisäänpäin kääntyvien nuolenpäiden muodostamiin kehyksiin, mikä saa janat näyttämään erimittaisilta.



Kehystyksen vaikutus ihmisten mielipiteisiin on osoitettu muun muassa aiemmissa mielipidetutkimuksissa. Muutokset kysymysten sanamuodossa tai esittämisjärjestyksessä saattavat muuttaa kysymyksen tulkintakehyksen ja vaikuttaa tuloksiin (Rasinski 1989; Zaller 1992; Kangas 1997). Samalla tavalla

vaikuttaa myös politiikan ja poliitikkojen harjoittama kehystys. Poliitikko on jatkuvaa kamppailua siitä, kenen tulkintaraamissa asioista puhutaan ja politiikka tehdään (ks. esim. Béland 2005 ja 2011).

Hegemoniset kehykset saattavat olla pitkäkestoisia ja ne saattavat omalla tavallaan institutionalisoitua. Uusinstitutionalismiksi kutsuttu lähestymistapa korostaa sitä, että kaikki päätökset tehdään jossain institutionaalisessa kontekstissa ja tuo konteksti edistää toisia ratkaisuja ja rajaa toisia mahdollisuuksien ulkopuolelle. Jos yhteiskunnalliset instituutiot nähdään päätöksiä ohjaavina ”pelin sääntöinä” (Saari 2001) tai ”mentaalisisina malleina” (Denzau ja North 1994), institutionalistinen ajatustapa tulee lähelle käyttämäämme kehyksen käsitettä. Hegemoninen kehys on kristallisoitunut tai institutionalisoitunut ajatusmalli, jota voidaan verrata instituutioiden polkuriippuvuuteen.

Instituutioiden ja sosiaalipolitiikan muutoksen tutkimuksessa onkin viime vuosina enenevässä määrin kiinnitetty huomiota juuri tähän kulttuuriseen ja kielelliseen puoleen (Béland 2005, 2007, 2009 ja 2011; Pfau-Effinger 2005; Steensland 2006; Kananen ja Saari 2008; Hiilamo ja Kangas 2009; Béland ja Cox 2011). Asia ei ole kuitenkaan uusi. Jo 1960-luvun alussa Thomas S. Kuhn (1962) esitti, että tieteelliset ideat ja innovaatiot leviävät hyppäyksenomaisesti. Kuhn kylläkin kirjoitti luonnontieteistä, mutta vastaavaa ideaa voidaan soveltaa myös yhteiskuntatieteisiin ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Esimerkiksi Peter Hall (1993 ja 2002) on analysoinut kuhnilaisen paradigmaattisen muutoksen merkitystä talouspolitiikan tekemisessä. Hallin mukaan siirtyminen keynesiläisestä ajattelusta monetarismiin muutti englantilaisen yhteiskuntapolitiikan tekemisen edellytyksiä oleellisesti, minkä seurauksena valtion sosiaalipoliittisia vastuita ja hyvinvointivaltion roolia mietittiin aivan uudella tavalla.

Lisäksi hyvinvointivaltion muutokseen liittyen on esimerkiksi tutkittu sitä, miten pohjoismaiseen universaaliin hyvinvointivaltioon liittyvää retoriikkaa pyritään ylläpitämään ja laajentamaan myös sellaisiin poliittisiin toimenpiteisiin, jotka ovat ristiriidassa perinteisesti pohjoismaiseen hyvinvointimalliin liittyvien ideoiden kanssa (Cox 2004; Kuivalainen ja Niemelä 2010). Toisaalta esimerkiksi Raija Julkusen (2001) *Suunnanmuutos* tai Anu Kantolan (2002) *Markkinakuri ja managerivalta* ovat valaisevia esimerkkejä siitä, miten 1990-luvun kriisin oloissa syntyi uudentyyppinen visio globaalin kilpailun Suomesta, minkä näkemyksen motivoimana hyvinvointivaltiota alettiin karsia. Poliittisessa keskustelussa alettiin korostaa sitä, että uusi aika vaati uudenlaista sosiaalipoliittikkaa. Alettiin puhua hyvinvointivaltion sijasta hyvinvointiyhteiskunnasta, oikeuksien sijasta velvollisuuksista. Tehtiin ero jakopolitiikan ja vastuupolitiikan välillä, samoin pysähtyneisyyden ja uudistumisen. Siirtymää tapahtui tavassa, jolla hyvinvointivaltiota hahmotettiin, ja tavassa, jolla siitä yleisemmin puhuttiin. (Myös Nygård 2003; Kroll 2005; Heiskala ja Luhtakallio 2006.) 2010-luvun poliittista keskustelua taas on hallinnut kestävyysvajeseen liittyvä puhekehys.

Kehykset ovat eräänlaisia ”totuusregiimejä” (Albrekt Larsen ja Goul Andersen 2004, 31–32), joissa on annettu sekä käytettävät termit että niihin liittyvät politiikkavaihtoehdot. Totuusregiimien sisällä on omat stii knafuuliansa, joita täytyy käyttää, jotta voisi varteenotettavana tekijänä osallistua vakavaan poliittiseen keskusteluun. Kielen merkitys tulee esiin ennen kaikkea siinä, minkä asian kautta politiikkavaihtoehdot määritellään ja millaisilla termeillä puhutaan. Daniel Bélandin (2005, 27–28) mukaan ideologisella kehystämällä on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin kehystäminen on strateginen prosessi, jonka tarkoitus on luoda pohjaa tehtäville päätöksille ja näin helpottaa poliitikkoja motivoimaan päätöksensä suurelle yleisölle. Toisekseen kehyksillä luodaan eli ”konstruoidaan sosiaalisesti” tarvetta tarttua johonkin asiaan ja muuttaa sitä. Näin ollen kehykset toimivat agendan asettajina. Kyky kehystää politiikkavaihtoehto kulttuurisesti hyväksyttävällä tavalla auttaa ymmärtämään, miksi jotkut vaihtoehdot ovat menestyksekkäämpiä kuin toiset. Keskeistä tällöin on, että kehyksessä vedotaan arvoihin, joilla on yhteiskunnassa laaja kannatus.

Keskustelu toimeentulotuen perusosan maksatuksen siirtämisestä kunnista Kelaan on hyvä esimerkki siitä, miten politiikan asialistalla olevaan kysymykseen liitetään haluttuja attribuutteja päätöksenteon legitimoinniseksi siitä, miten toimijat paketoivat haluamansa vaihtoehdon tiettyyn kehykseen. Tässä artikkelissa tutkimme ensinnäkin sitä, mitä kehyksiä toimeentulotuen Kela-siirrosta on eri tahoilla muodostettu. Toisekseen selvitämme mielipidekyselyllä, millä tavoin nämä kehykset ovat yhteydessä väestön mielipiteisiin.

Kela-siirto politiikan asialistoilla

Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen toimeentulon turvaamisen muoto. Viimesijaiset järjestelmät ovat perinteisesti olleet seurakuntien ja tämän jälkeen kuntien vastuulla. Ruotukierrosta ja köyhäintaloista on vuosien saatossa siirrytty vähemmän leimaaviin vähimmäisturvan muotoihin, mutta vastuu viimesijaisen toimeentulon takaamisesta on säilynyt paikallisella tasolla.

Toimeentulotuki otettiin käyttöön vuoden 1984 alusta voimaan tulleen sosiaalihuoltolain yhteydessä korvaten näin vuodesta 1956 asti toimineen kuntien jakaman huoltoavun. Vuonna 1981 pääministeri Mauno Koiviston punamultahallituksen esityksessä (HE 102/1981) huoltoavun toteutumisen nähtiin vaihtelevan kunnittain siten, että varakkaammissa kunnissa avunsaajia oli enemmän ja tuet suurempia kuin taloudeltaan heikommissa kunnissa. Tämän seurauksena tuen saajat joutuivat asuinpaikastaan riippuen keskenään eriarvoiseen asemaan. Eriarvoisuutta oli lisännyt myös valtionosuuksien tehtäväsidonnaisuudesta johtunut kuntien heikko taloudellinen mahdollisuus itsenäiseen sosiaalihuollon

kehittämiseen (ks. Niemelä ja Saarinen 2008). Eriarvoisuuden korjaamiseksi huoltoapu ehdotettiin korvattavaksi uudella toimeentulotuella, jonka taso määriteltäisiin koko maassa yhteisillä, yleisillä perusteilla.

Siirtyminen huoltoavusta toimeentulotukeen ei kirjoittanut keskustelua kuntien ja valtion välisistä vastuukysymyksistä. Keskustelu alkoi kuitenkin lähes välittömästi uuden järjestelmän synnyn jälkeen. 1980-luvun jälkipuoliskolla useammiltakin tahoilta nousi esiin ehdotuksia toimeentulotuen myöntämisen siirtämisestä kuntien sosiaalitoimelta Kelalle. Jo pari vuotta toimeentulotuen synnystä sosiaali- ja terveysministeriön asettama perustoimeentuloryhmä esitti, että Kelasta kehitettäisiin kansanvakuutuslaitos, joka vastaisi perustoimeentulosta, ja toimeentulotukea haettaisiin sosiaalitoimistosta vain silloin, kun sieltä haettaisiin muitakin sosiaalipalveluja (Sosiaali- ja terveysministeriö 1986). Vuonna 1988 myös sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiryhmä hahmotteli malleja kokeiluista toimeentulotuen siirtämisestä Kelalle (Sosiaali- ja terveysministeriö 1988) ja laajan perusosan toteuttamista seurannut työryhmä kiirehti kokeilujen aloittamista (Sosiaali- ja terveysministeriö 1990).

Näissä aloitteissa taustalla väikkyi yhdenvertaisen kohtelun periaate. Kuntien erilaiset käytännöt eivät saaneet johtaa siihen, että kansalaiset olisivat eriarvoisessa asemassa sen mukaan, missä sattuiivat asumaan. Kaikkia tuli kohdella samalla tavalla asuinpaikasta riippumatta. Puhekehyksenä siis oli yhdenvertaisuus.

Yhden luukun periaate ja Lappeenrannan kokeilu

Pääministeri Harri Holkerin johtama sinipunahallitus päätti keväällä 1989 toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi. Tarkoituksena oli käynnistää hanke, jossa laadittaisiin ehdotus julkisen palvelutuotannon uusista organisaatiomuodoista. Valtiovarainministeriö asetti elokuussa 1989 palveluhanketta varten työryhmän, jonka tehtävänä oli esittää ”käytännön toimenpiteitä ja järjestelyjä julkisten palvelujen saatavuuden parantamiseksi lisäämällä palvelujärjestelmien toimivuutta sekä helpottamalla hakemusmenettelyjä ja kansalaisten asiointia virastoissa” (Valtiovarainministeriö 1991, 1). Osana tätä tehtävää työryhmän tuli tehdä ehdotuksia siitä, miten valtion ja kuntien yhteistyötä voitaisiin kehittää niin, että kansalaiset voisivat hoitaa palvelutarpeensa eri organisaatioiden yhteisissä palvelupisteissä. Työryhmän työn painopiste oli uusissa yhden luukun kokeiluissa.

Palveluhankkeen ja työryhmän aloitteesta Lappeenrannassa järjestettiin aikavälillä 1.3.1990–28.2.1991 kokeilu, jossa Kelalla ja sosiaalitoimella oli yhteinen palvelupiste Kelan Lauritsalan toimipisteessä (kuvaus kokeilusta ks. liite). Työryhmä piti ongelmallisena sitä, että sosiaaliturvan hallinnollisesta hajanaisuudesta ja etuuksien pienuudesta seurasi asiakkaiden juoksuttamista ja välinputoamista.

Erityinen ongelma olivat ne asiakkaat, jotka pienten vakuutusetujen tai päätösten viipymisen takia olivat oikeutettuja toimeentulotukeen ja joutuivat siksi asioimaan kahdella luukulla. Lappeenrannan kokeilulla pyrittiin keskittämään ja nopeuttamaan palvelua, yksinkertaistamaan hakemusmenettelyä ja parantamaan palvelukuvaa. (Valtiovarainministeriö 1991, 27–28.)

Kokeilusta tehdyn raportin mukaan suurin osa asiakkaista piti kokeilua tarpeellisena ja katsoi sen helpottaneen ja nopeuttaneen heidän asiointiaan. Lisäksi palvelujen saatavuus oli helpompaa ja vähemmän leimaavaa. Toisin kuin sosiaalitoimistossa, Kelassa ei ollut asiakasjonoja, mikä myös nopeutti käsittelyaikoja. Kokeilu osoitti, että suurin osa sosiaalitoimiston asiakkaista oli myös Kelan asiakkaita. Lisäksi työntekijöiden keskinäisen yhteistyön katsottiin parantuneen ja ammatillisen yhteydenpidon lisääntyneen. (Tuomikoski 1991.)

Kokeilu osoittautui siinä määrin toimivaksi, että maaliskuusta 1991 alkaen toimintamalli vakiinnutettiin Lappeenrannassa. Vuonna 1992 samaa toimintamallia kokeiltiin myös eräissä muissakin kunnissa. (HE 327/1992.) Viranomaisten välisessä yhteistyössä syntyi kokeilujen aikana kuitenkin ongelmia erityisesti toimivaltasuhteissa. Tämän seurauksena palvelujen joustavuustyöryhmä ehdotti sellaisen määräaikaisen kokeilulain säätämistä, joka mahdollistaisi yhden luukun palvelupisteiden perustamisen niin, että yksi viranomainen voisi toisen viranomaisen valtuuttamana hoitaa tälle kuuluvia tehtäviä täysin valtuuksin. Työryhmä esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi uuden työryhmän selvittämään yhden luukun periaatteella toimivien palvelupisteiden toimintaedellytyksiä sekä toimintojen laajentamista. (Valtiovarainministeriö 1991, 49–52.)

Ehdotukset olivat linjassa kuukautta aiemmin julkistetun pääministeri Esko Ahon hallitusohjelman (1991–1995) kanssa, jossa todettiin, että ”perustoimeentulojärjestelmiä yksinkertaistetaan ja selvitetään etuuksien maksatuksen siirtäminen ns. yhden luukun periaatteella Kansaneläkelaitokselle” (Hallitusohjelma 1991). Syksyllä 1991 vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesityksen yleisperusteluissa todettiin täsmällisemmin, että ”sosiaaliturvahallinnon yksinkertaistamiseksi, palvelujen saatavuuden parantamiseksi ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseksi lasten kotihoidon tuen, lapsilisien, äitiysavustusten, opintotuen, asumistuen, sotilasavustuksen, elatustuen ja soveltuvien osin toimeentulotuen maksatus ja toimeenpano valmistellaan siirrettäväksi Kansaneläkelaitokselle” (HE 57/1991). Lähtökohtana tässäkin oli kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen ja huoli siitä, että byrokratiaongelmien vuoksi kaikki toimeentulotukeen oikeutetut eivät etuja hae tai saa (alikäyttö).

Ensimmäinen toimeentulotukikokeilu 1993–1994

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 15.1.1992 tehtäviensiirtotoimikunnan, jonka tehtävä oli valmistella tukitoimintojen siirtäminen Kelaan tulo- ja menoarvion mukaisesti. Toimikunnan puheenjohtajana toimi ensin keskustalainen valtiosihteeri Pekka Tuomisto valtioneuvoston kansliasta ja myöhemmin osastopäällikkö Markku Lehto sosiaali- ja terveysministeriöstä. Toimikunnalla oli neljä alaryhmää, joista yhden tehtävänä oli valmistella kokeiluja toimeentulotuen Kela-siirrosta. Sen puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeriön ylitarkastaja Pekka Viljanen. Alaryhmä kiinnitti raportissaan huomionsa laman aikana räjähdysmäisesti kasvaneeseen toimeentulotuen hakijoiden määrään ja esitteli monia syitä, jotka puolsivat tuen siirtämistä Kelaan: Toimeentuloturvajärjestelmää pidettiin hajanaisena, sillä useiden (Kelalta haettavien) ensisijaisten etuuksien alhaisen tason vuoksi niitä jouduttiin täydentämään sosiaalitoimistosta haettavalla toimeentulotuella. Etenkin suurissa kaupungeissa käsittelyyn joutui jonottamaan kohtuuttoman kauan. Asiakkaan saaman tuen katsottiin riippuvan kunnan ja työntekijän harkinnasta, mikä asetti hakijat asuinkunnastaan riippuen eriarvoiseen asemaan. Sosiaalitoimistossa asiointia pidettiin usein leimaavana, ja sosiaalityöntekijöiden työajasta suuri osa kului raha-asioiden hoitamiseen varsinaisen sosiaalityön kustannuksella. (KM 1993:39, liite 2, 1–2.) Lisäksi suuri osa toimeentulotuen saajista oli jo valmiiksi Kelan asiakkaita, ja monien muiden etuuksien siirtyminen Kelan maksettavaksi toisi sille edelleen uusia asiakasryhmiä (KM 1993:39, 15).

Toisaalta esitettiin myös perusteluja toimeentulotuen kunnilla säilyttämisen puolesta. Sosiaaliturvan vähimmäistason alhaisuuden ongelma ei ratkeaisi tehtävien siirrolla, vaan korottamalla ensisijaisten etuuksien vähimmäistasoa. Kela-siirron pelättiin myös lisäävän asiakasmääriä ja nostavan kustannuksia, koska sen hakeminen olisi helpompaa. Tässä argumentaatioketjussa korostuvat menot ja Kela-siirtoa vastustetaan taloudellisin perustein (ns. menoautomaattikehys).

Sosiaalityöstä huolta kantavat esittivät, että ”yksinkertaistetun rahanjaon” kohteena asiakkaat menettäisivät sosiaalityön tuen, kontrollin ja kannustuksen, mikä voisi passivoida asiakasta. Pelättiin, että tehtävien siirron seurauksena kunnat vähentäisivät sosiaalityöntekijöiden määrää. Lisäksi sosiaalitoimistoon jäisivät enää ongelmallisimmat asiakkaat, mikä lisääisi heidän leimautumistaan. Myös palvelujen saatavuus heikentyisi niissä kunnissa, joissa ei ollut Kelan toimistoa. (KM 1993:39, liite 2, 3.) Tässä kehyksenä oli sosiaalityö ja huoli siitä, että rahanjakamisen ja sosiaalityön välisen kytkennän katkaisemisen seurauksena sosiaalityön asiakkaat joutuisivat aiempaa heikompaan asemaan (ns. sosiaalityökehys).

Pääministeri Esko Ahon hallitus teki esityksen toimeentulotukikokeilujen aloittamiseksi marraskuussa 1992 (HE 327/1992). Siinä ehdotettiin järjestettäväksi kokeilu, jossa ”henkilö voisi kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa asioides-

saan hakea samalla käynnillä toimeentulotukea ja jossa kansaneläkelaitos tällöin voisi kunnan kanssa sovitussa laajuudessa päättää toimeentulotuen myöntämisestä ja mahdollisesta takaisin perinnästä.” Kokeilua varten sosiaalihuoltolakiin lisättiin väliaikaisesti luku 3 a, joka olisi voimassa vuoden 1993 alusta vuoden 1994 loppuun (ks. liite).

Kokeilun tavoitteena oli vähentää asiakkaiden tarvetta asioida useammassa viranomaisessa perusturvan saamiseksi. Lisäksi sosiaalityöntekijöiltä vapautuisi hakemusten käsittelystä voimavaroja muuhun sosiaalityöhön. Kokeilun tarkka laajuus jätettiin kuntien ja Kelan keskenään sovittavaksi, kuitenkin niin, että toimeentulotuki jäisi edelleen kunnan annettavaksi silloin, kun sen myöntäminen vaati erityistä harkintaa tai jos siihen liittyi sosiaalityön tarvetta. Myös toimeentulotuen rahoitus jätettiin yhä kuntien vastuulle. Hallituksen esityksessä ennakoitiin kokeilun jonkin verran lisäävän toimeentulotukimenoja, koska tukea olisi helpompi hakea. Tosin esityksessä pidettiin mahdollisena myös sitä, että sillä voisi sosiaalityön tehostumisen myötä olla lisäksi välillisiä säästövaikutuksia. (HE 327/1992.)

Kokeilu toteutettiin 12 kunnassa vuoden 1993 aikana. Sen järjestelyistä vastannut tehtäviensiirtotoimikunnan alaryhmä katsoi kokeilun osoittaneen, että toimeentulotukitehtäviä voitiin hoitaa Kelassa ilman suurempia ongelmia, joskin se edellyttäisi lisää henkilöstöresursseja. Kela-siirron katsottiin parantaneen asiakaspalvelua: valtaosa asiakkaista sai tarvitsemansa tuen yhdeltä luukulta nopeasti ja joustavasti. Alaryhmä piti selvänä myös sitä, että tuen maksatuksen siirto pois sosiaalityöntekijöiltä voisi luoda edellytyksiä aktivoivalle sosiaalityölle. Asiakkaiden tarve hakea tukea kahdelta luukulta väheni, mutta asiakaskunnan jako Kelan ja sosiaalitoimen välillä oli sekä asiakkaille että työntekijöille epäselvä. Työntekijöiden mukaan osa sosiaalityön tarpeesta olleista asiakkaista saattoi pelkästään Kelassa asioidessaan jäädä sosiaalityön ulkopuolelle. Lisäksi johtopäätöksiä toimeentulotuen Kela-siirron pidemmän aikavälin vaikutuksista kustannuksiin tai sosiaalityön kehittämiseen oli vaikea tehdä, koska kokeilu oli lyhykestoinen ja järjestettiin eri kunnissa eri tavalla. (KM 1993:39, liite 2, 17.) Johtopäätösten tekeminen oli vaikeaa myös siksi, että asiakaskunta oli pääsääntöisesti rajattu muutenkin Kelan asiakkaina oleviin. Näin ollen varsinainen sosiaalitoimen toimivallan siirto Kelalle toteutui vain joissakin kunnissa. Kokeilutoimistojen osuus toimeentulotukimenoista jäikin lopulta hyvin pieneksi (KM 1993:39, 14).

Jatkotoimenpiteiden osalta toimikunnan alaryhmä pohti vaihtoehtoisia malleja toimeentuloturvan kehittämiseksi (KM 1993:39, 16–23). Kokeilun mukaista mallia, jossa Kela myöntäisi toimeentulotukea omille asiakkailleen, ei kannatettu. Kahden luukun ongelma ei ratkeaisi sillä, että tietoisesti ylläpidettäisiin toimeentulotuen saajien osalta kahta eri asiakaskuntaa. Kelan toimihenkilöiden heikko pätevyys arvioida asiakkaidensa sosiaalityön tarvetta oli myös ongelmallista.

Lisäksi kun Kela soveltaisi tukien myöntämisessä lakisidonnaista valtakunnallista käytäntöä, siinä missä kuntien välillä tuen myöntämiskäytännöissä oli suuriakin eroja, toimeentulotuen Kela-siirto saattaisi asiakkaat eriarvoiseen asemaan saman kunnan sisällä riippuen siitä, asioivatko he Kelassa vai sosiaalitoimistossa.

Eriarvoisuusongelma ratkeaisi toimikunnan mukaan tulotakuulla. Ensi- ja viimesijaisen vähimmäisturvan välimaastoon kehitettäisiin pitkälti vuoden 1986 perustoimeentulotyöryhmän ehdotusten mukainen tulotakuutyypinen perusturvajärjestelmä, jota sosiaalitoimen myöntämä toimeentulotuki tarvittaessa täydentäisi. Tällöin Kelan maksama tulotakuu erotettaisiin selkeästi sosiaalitoimen myöntämästä viimesijaisesta toimeentulotuesta, jonka rooliksi jäisi useimmiten vain täydentää muita sosiaalipalveluita. Muilta osin tämän mallin erot siirtokokeilun mukaiseen malliin jäisivät verrattain pieniksi.

Toimikunta tuli siihen johtopäätökseen, ettei toimeentulotuen siirtäminen Kelan toimeenpantavaksi ollut tarkoituksenmukaista, mutta järjestelmän uudistamiselle oli kuitenkin toimeentulotukiasiakkaiden suuren kasvun vuoksi kiireellinen tarve. Se ehdotti, että sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi pikaisesti uuden selvityselimen, joka jatkaisi toimeentulotukijärjestelmän sekä muun vähimmäistoimeentuloturvan kehittämistä koskevaa suunnittelutyötä niin, että ehdotukset lainsäädännön muutoksineen olisivat toteutettavissa jo vuonna 1995. (KM 1993:39, 23–24.)

Tulotakuuehdotuksesta kokeilulinjan jatkamiseen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 1994 alussa vähimmäistoimeentuloturva selvittävän työryhmän, jonka tehtävä oli selvittää tehtäviensiirotoimikunnan valmistelutyön pohjalta viimesijaisen toimeentuloturvan uudistamista (Sosiaali- ja terveysministeriö 1994). Se katsoi, että toimeentulotuen normitettu osa tuli järjestää uudella tavalla Kelan maksaman tarveharkintaisen ja menoperusteisen tulotakuun muodossa. Työryhmä suunnitteli ja ehdotti uutta toimeentulotukikokeilua vuosille 1995–1996, jotta uuden järjestelyn kustannusvaikutuksista saataisiin enemmän tietoa ja kokemuksia.

Ahon hallitus esitti (HE 205/1994) syyskuussa 1994, että sosiaalihuoltolain toimeentulotukikokeilun mahdollistaneen luvun 3 a voimassaoloaika jatkettaisiin vuoden 1996 loppuun asti, jotta toimeentulotuen siirrosta voitaisiin järjestää uusi kokeilu. Esityksessä todettiin edellisen kokeilun onnistumiset yhden luukun periaatteen toteutumisessa, mutta lisättiin, ettei malli soveltuisi pysyväksi ratkaisuksi pitkälti samoista eriarvoisuussyistä, jotka tehtäviensiirotoimikunta oli jo tuonut esille. Vähimmäisturvatyöryhmän ehdottamaa tulotakuuta ei puolestaan katsottu mahdolliseksi toteuttaa muun muassa siksi, ettei sen taloudellisista vaikutuksista ollut riittävästi tietoa. Toimeentulotukikokeilua haluttiin kuitenkin

jatkaa, jotta saataisiin lisää tietoa uuden mallin vaikutuksista toimeentulotuen menokehitykseen. Lähtökohtana oli, että Kela myöntäisi korvauksia ”toimeentulotuen perusosan lisäksi asumisen ja terveydenhuollon menoihin kaikissa kunnissa yhtenäisesti sovellettavin perustein”.

153 Toinen toimeentulotukikokeilu 1995–1997

Lokakuussa 1994 sosiaali- ja terveysministeriö asetti uutta toimeentulotukikokeilua varten johtoryhmän, jonka tehtävä oli tehdä ministeriölle ehdotus kokeiluun osallistuvista kunnista, vastata kokeilun toteuttamisesta ja sen seurannasta, selvittää sosiaalitoimen uusia toimintamahdollisuuksia ja tehdä ehdotukset jatkotoimenpiteistä. Johtoryhmän puheenjohtajaksi tuli jälleen sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Markku Lehto. Ryhmän ehdotuksen pohjalta ministeriö hyväksyi kokeiluun 29 kuntaa, joissa kokeilu alkoi vuoden 1995 aikana (ks. liite). Myöhemmin mukaan tuli vielä viisi kuntaa lisää, jolloin lopullinen kokonaismäärä oli 34. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1995a ja 1998.)

Samoihin aikoihin toimeentulotukikokeilun käynnistämisen kanssa toimeentulotukikysymystä käsiteltiin kahdessa muussakin työryhmässä. Toimeentulo-ongelmien seurantaa varten asetettu työryhmä (Sosiaali- ja terveysministeriö 1995b) kiirehti muun muassa toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamista sekä vähimmäisturvatyöryhmän hahmotteleman, perusturvauudistusta koskevan selvitystyön aloittamista. Toimeentulotuen, opintotuen ja työmarkkinatuen yhteensovitusryhmä (Sosiaali- ja terveysministeriö 1995c) puolestaan esitti, että kyseisten tukimuotojen hallinnolliseksi yhteensovittamiseksi olisi toimeentulotukikokeilun tulosten pohjalta perusteltua, että jo keväällä 1996 arvioitaisiin, tulisiko kattava toimeentulotuen siirto Kelalle toteuttaa vuoden 1997 alusta.

Kesäkuussa 1995 myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen arvosteli vallitsevan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen kirjavuutta, sillä kuntien erilaiset soveltamisohjeet voisivat estää yhdenvertaisuuden toteuttamisen. Apulaisoikeusasiamiehestä kokonaisuudistus oli tarpeellinen ja hän piti mahdollisena ratkaisuna koko tuen tai ainakin sen perusosan siirtämistä Kelan maksettavaksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997, 5–6.)

Toimeentulotukikokeilun johtoryhmä kertoi osaraportissaan toukokuussa 1996 kokeilun sujuneen hyvin, eikä merkittäviä ongelmia ollut havaittu (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996a). Kokeilun järjestely oli vaatinut paljon työtä, ja ”kokeilun kiistattomin tulos” olikin se, että ”Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välinen yhteistyö on tiivistynyt sekä molemminpuolinen toimintatapojen ymmärtäminen ja sisältökysymysten omaksuminen on parantunut.” Asiakkaiden siirto oli sujunut joustavasti ja Kelan henkilöstö oli selvinnyt hyvin. Hakemusten käsittelyajat olivat olleet hyvin nopeita, mihin vaikutti osaltaan se, että useimpien

hakijoiden tiedot olivat saatavissa suoraan Kelan omista rekistereistä. Joissakin toimistoissa oli arvioitu tuen käsittelyn onnistuvan laajemmallakin mallilla samoilla henkilöstöresursseilla.

Sosiaalityön osalta todettiin olleen liian aikaista saada tuloksia, mutta lisättiin, että ”uusien toimintamallien kehittelyn lisäksi sosiaalityöntekijät ovat kysyneet purkamaan ’rästiin jääneitä’ töitä sekä keskittymään aikaisempaa paremmin yksilöiden ja perheiden auttamiseen.” Asiakasmielipiteiden mukaan tuen sai Kelasta ”vähemmällä vaivalla, nopeammin ja leimaantumatta.” Vaikka kynnys tuen hakemiseen Kelasta olikin matalampi, tuen saajien määrä sen enempää kuin menotkaan eivät olleet nousseet kokeilukunnissa juurikaan enempää kuin vertailukunnissa. Kela-siirron myötä tukien päällekkäisistä maksatuksista voitaisiin päästä eroon ja sosiaalityön resurssit paranisivat, minkä johdosta siirto voisi pikemminkin tuottaa säästöjä pitkällä aikavälillä. Jatkotoimenpiteeksi esitettiin, että mikäli toimeentulotuen normitetun osan Kela-siirrosta ei tehtäisi pysyvää päätöstä keväällä 1996, tulisi kokeilua jatkaa edelleen vuonna 1997, kunnes päätös tehtäisiin. Näin asiakkaat eivät joutuisi väliaikaisesti takaisin asioimaan sosiaalityötoimistoihin. Kokeilutoimintaa ei ollut kuitenkaan järkevää laajentaa ilman tietoa pysyvistä ratkaisusta, sillä laajennus suurempiin kaupunkeihin edellyttäisi liian suurisuuntaisia toimia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996a, 15–19.)

Valtioneuvosto oli keväällä 1995 asettanut sisäasiainministeriöön valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektin, jonka johtoryhmän puheenjohtajaksi oli kutsuttu hallintotieteiden tohtori Heikki Koski. Kosken välimietintö julkaistiin pian toimeentulotukikokeilun toisen osaraportin julkistamisen jälkeen keväällä 1996 (Koski 1996). Koski piti tarkoituksenmukaisena, että valtio vastaisi kansalaisten vähimmäisturvasta ja kunnat palveluiden antamasta turvasta, mutta myös yksilöllisen tuen mahdollisuus tilapäisissä kriiseissä tuli säilyttää. Hän katsoi toimeentulotuen normitettavissa olevan osan soveltuvan hyvin Kelan tehtäväksi ja suositteli sen siirtämistä kokonaan valtion rahoitettavaksi ja Kelan hoidettavaksi vuoden 1998 alusta lukien. Ehtona kuitenkin oli se, että laskennallisesti määräytyvän etuuden ollessa kriisitilanteessa riittämätön olisi asiakkaalla mahdollisuus yksilölliseen, kunnalta haettavaan toimentulotukeen. Itse meneillään ollutta kokeilua Koski suositteli jatkettavaksi vuoden 1997 loppuun. Samat ehdotukset sisältyivät myös Kosken loppumietintöön (KM 1996:16).

Kesäkuussa hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta totesi, ettei toimeentulotuen siirtämisestä tehtäisi vielä päätöksiä mutta kokeilua tulisi jatkaa vuoden 1997 huhtikuun loppuun täsmällisempien tietojen saamiseksi. Hallituksen esityksessä marraskuussa 1996 kokeilua esitettiin jatkettavaksi vuoden 1997 loppuun asti, jotta kokeilusta saataisiin lisää tietoa ja jotta asiakkaita ei tarvitsisi siirtää palvelupisteestä toiseen, mikäli siirto lopulta toteutuisi pysyvänä (HE 220/1996).

Joulukuussa 1996 julkaistiin toimeentulotukikokeilun kolmas osaraportti, jonka mukaan kokeilu sujui edelleen hyvin, eikä sen tuloksissa ollut suuria muutoksia aikaisempiin nähden. Toimeentulotukimenojen kasvu oli ollut vuoden 1996 alkupuoliskolla hieman suurempaa kuin vertailukunnissa, mutta koska kuntakohtaiset erot olivat suuria ja menojen kasvuun saattoivat vaikuttaa monet muutkin tekijät, ei tästä johtoryhmän mukaan voinut tehdä sitä johtopäätöstä, että menojen kasvu olisi johtunut kokeilussa noudatetusta toimintamallista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996b.)

Toimeentulotuen maksatusta pohdittiin myös keväällä 1997 sosiaalityön kehitystarpeita käsitelleessä selvityshenkilö Aulikki Kananojan raportissa, jossa siirtokokeilua tarkasteltiin erityisesti kysymyksenä kunnallisen sosiaalityön kohdentamisesta ja sosiaalityön ja toimeentulotuen suhteesta. Myös Kananoja korosti, että suuri osa sosiaalityöntekijöiden ajasta kului hakemusten käsittelyyn, mikä vei aikaa sellaiselta kuntouttavalta sosiaalityöltä, joka auttaisi asiakasta irtaantumaan toimeentulotuesta. Kananoja esitti, että ”yksilöllisiin kriisitilanteisiin tarkoitettu ja erityisiä tarpeita vastaava toimeentulotuki” jäisi edelleen kunnallisen sosiaalihuollon tehtäväksi, mutta normitetulta osalta se tulisi siirtää joko Kelalle tai vaihtoehtoisesti kuntien sosiaalitoimien etuuskäsittelijöille, jotta itse sosiaalityöhön saataisiin enemmän voimavaroja. (Kananoja 1997, 42–44.)

Toimeentulotukikokeilun johtoryhmä julkisti samana keväänä loppuraporttinsa, jossa kokeilun saatettiin jälleen todeta onnistuneen hyvin (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997). Johtoryhmän enemmistön mukaan toimeentulotuen normitettavissa oleva osa sopi Kelan tehtäviin ja tuli siirtää selvitysmies Kosken esittämässä muodossa Kelan hoidettavaksi, jolloin toimeentulotuen menoista vastaisi valtio. Kela-siirtoa puoltavina perusteina mainittiin kansalaisten yhdenvertainen kohtelu, asiakkaiden ja henkilökunnan antama positiivinen palaute, mahdolliset pitkän aikavälin säästöt sekä sosiaalityön kehittäminen ja parempi kohdentaminen (yhdenvertaisuus- ja alikäyttökehykset). Johtoryhmä katsoi, että koulutuksen ja paremman yhteistyön avulla voitaisiin välttää se, että toimeentulotukiasiakkaiden mahdollinen sosiaalityön tarve jäisi Kelassa tunnistamatta (sosiaalityökehys). Toimeentulotukimenot olivat kasvaneet kokeilukunnissa vertailukuntia hieman nopeammin, mutta tätä ei voinut selittää pelkästään kokeilumallilla. Lisäksi huomautettiin, ettei kokeilun mahdollisia hallinnon järjeistämisen tai sosiaalityön kehittämisen tuomia säästövaikutuksia ollut puolestaan mitenkään mahdollista dokumentoida.

Johtoryhmään kuuluva valtiovarainministeriön budjettineuvos Raija Koskinen esitti raportissa kuitenkin eriävän mielipiteen, jonka mukaan toimeentulotuen normitettavissa olevaa osaa ei tulisi siirtää Kelan hoidettavaksi. Koskisen mukaan Kela-siirto ”näyttäisi pysyväisluonteisesti lisäävän toimeentulotukimenoja” ja tuen jakaminen Kelan jakamaan normitettavissa olevaan osaan ja kuntien jakamaan harkinnanvaraiseen osaan olisi omiaan ”johtamaan kummankin

osan toisistaan riippumattomaan kasvuun”. Koskinen myös vetosi vireillä olleisiin selvityksiin, joissa asiaa käsiteltäisiin edelleen ja joiden työn valmistumista pitäisi odottaa ennen lopullisia ratkaisuja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1997, 50–53.) Valtiovarainministeriö raamitti kysymyksen vahvasti ”menoautomaattina”.

156 Arajärven ehdotus toimeentulotuen kehittämisestä ja kokeilulinjan loppu

Yksi budjettineuvos Koskisen mainitsemista vireillä olleista selvityksistä oli selvitysmies Pentti Arajärven ehdotus toimeentulotuen kokonaisuudesta, joka julkaistiin heinäkuussa 1997 (Arajärvi 1997). Raportissa kiinnitettiin hallitusohjelman mukaisesti erityisesti huomiota kannustavuuden korostamiseen, eikä toimeentulotuen siirtoa Kelaan tai sosiaalityön ja toimeentulotuen välisiä yhteyksiä enää varsinaisesti käsitelty. Sosiaali- ja terveysministeriö olikin asettanut Arajärven työn perustaksi kannustinloukkutyöryhmän (Valtioneuvoston kanslia 1996) kesällä 1996 esittämät ehdotukset asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittamisesta, joilla toimeentulotuen saajia kannustettaisiin omatoimisesti pienentämään asumismenojaan.

Toimeentulotukimenojen alentamiseksi Arajärvi ehdotti leikkauksia toimeentulotukeen sekä korotuksia asumistuen tulorajoihin, työttömyysturvaan sekä opintotukeen. Ehdotuksen tarkoitus oli vähentää toimeentulotukiasiakkaiden määrää ja lyhentää tukijaksojen kestoja. Arajärvi ehdotti, että toimeentulotukimenoja varten perustettaisiin ”pikaisesti tarkemmin selvitettävällä tavalla” menoperusteinen valtionapujärjestelmä, jolloin osa tuen kustannuksista tulisi valtion maksettavaksi. (Arajärvi 1997, 20–21.)

Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkkäre sanoi kesällä 1997 vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen (KK 735/1997) laskennallisen toimeentulotuen siirtämisestä Kelalle, että ”jo tässä vaiheessa voidaan todeta, että uudistuksen toimeenpanon edellyttämä valmistautumisaika on siinä määrin pitkä, että siirtoa ei voida toteuttaa vuoden 1998 aikana. Sen sijaan selvitysmies Arajärven ehdotuksia on mahdollista toteuttaa jo vuoden 1998 aikana.” Lisäksi lokakuun alussa sosiaalipoliittinen ministeriryhmä totesi kokouksessaan, ettei toimeentulotukikokeilua olisi tarkoituksenmukaista enää jatkaa, sillä se toisi Kelalle lisäkustannuksia eikä kokeilusta toisaalta katsottu saatavan enää oleellista lisätietoa.

Keväällä 1997 oli aloittanut työnsä myös hallintoministeri Jouni Backmanin kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittävä neuvotteluryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida laajemmin mm. kuntien tehtävien tulevaa kehitystä ja voimavaroja, rahoitustasapainoa sekä kuntien vastuulla olevien palveluiden saatavuutta. Syksyllä toinen sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntunen sanoikin vastauksissaan kirjallisiin kysymyksiin (KK 958/1997; KK 1112/1997) toimeentulotukimenoista ja -kokeilusta, että tehtäviensiirtoa asia ”pitemmän

aikavälin kysymyksenä” oli käsiteltävänä Backmanin neuvotteluryhmässä ja hallitus voisi ottaa toimeentulotuen siirtoasian käsiteltäväksi vasta tämän ryhmän käsittelyn jälkeen.

Hallitus esitti marraskuussa 1997 Arajärven ehdotusten pohjalta laajempaa toimeentulotuen uudistusta (HE 217/1997). Toimentulotukikokeilun todettiin vähentäneen asiakkaiden tarvetta asioida kahdella luukulla, auttaneen sosiaalityön toimintamallien uudistamisessa, lyhentäneen käsittelyaikoja ja saaneen hyvää palautetta sekä asiakkailta että viranomaisilta.

”[K]okeiluasetelma on kuitenkin sellainen, että mahdollisen tehtävien-siirron lopullisista kustannusvaikutuksista ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa. Myös suurten kuntien puuttuminen kokeilusta vaikeuttaa toiminnallisten ja hallinnollisten seurausvaikutusten arviointia.”

Esitystä varten pyydytyissä lausunnoissa Suomen Kuntaliitto esitti, että valmistelussa olisi tullut arvioida edellytykset toimeentulotuen normitettavan osuuden Kela-siirrolle, tai jos tehtävät jäisivät kuntien hoidettavaksi, tulisi valtionosuus määritellä menoperusteisesti. Hallituksen esityksessä kuitenkin sanottiin, että ”näin merkittäviä periaatteellisia muutoksia ei ole kuitenkaan ollut mahdollista valmistella tässä yhteydessä”. Toimeentulotukikokeilua ei myöskään enää ehdotettu jatkettavaksi. (HE 217/1997.) Keskustan kansanedustajat tekivät tämän johdosta rinnakkaislakialoitteen (LA 126/1997), jossa toimeentulotukikokeilujen hyviin tuloksiin ja sosiaalityön toimintamahdollisuuksien parantamiseen vedoten esitettiin kokeilujen jatkamista vuoden 1999 loppuun kaikissa siihen halukkaissa kunnissa. Samalla voitaisiin valmistella normitetun toimeentulotuen lopullista siirtoa Kelan maksettavaksi. Kun sosiaali- ja terveysvaliokunta hylkäsi aloitteen eikä ottanut asiaan muuten kantaa, jättivät keskustan edustajat myös samansisältöisen vastalauseen sen mietintöön hallituksen esityksestä (StVM 33/1997).

Toimeentulotukikokeilun päätyttyä kokeilun johtoryhmä julkaisi vielä kesällä 1998 toisen loppuraportin (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998). Raportissa todettiin kokeilun sujuneen hyvin myös vuonna 1997, eikä kokeilussa ollut ilmennyt aikaisemmasta oleellisesti poikkeavia tuloksia. Toimeentulotukimenot olivat nousseet kokeilun aikana kokeilukunnissa lopulta vähemmän kuin vertailukunnissa, mutta jälleen lisättiin, ettei tästä voisi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, kun niin monet tekijät saattoivat vaikuttaa toimeentulotukimenoihin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998, 5.) Johtoryhmä korosti myös, että oikeus välttämättömään toimeentuloon kuului kansalaisten perusoikeuksiin, joten sen hakemisesta ei tulisi tehdä kohtuuttoman vaikeaa. Ryhmä esitti joukon lopputoteamuksia kahdeksan vuoden erilaisten kokeilujen pohjalta muttei enää esittänyt uusia toimenpide-ehdotuksia, koska asia oli jo ministeri Backmanin työryhmän selvittettävänä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1998, 11–16.)

Backmanin työryhmä: aloitteita ja keskustelua

158

Hallintoministeri Jouni Backmanin johtaman kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittäneen neuvotteluryhmän loppuraportti julkistettiin helmikuussa 1999 (Sisäasiainministeriö 1999). Raportin painopiste oli kunnallistalouden tilassa ja sen kehityksessä. Sen liitteessä arvioitiin vuonna 1998 voimaan tulleen toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamisen sekä muiden muutosten vähentävän kuntien toimeentulotukimenoja 0,6 miljardia markkaa, mistä suurin osa oli toteutunut jo vuoden 1998 aikana. Tehtävien hallinnollisesta jakamisesta raportissa todettiin, että ”jatkossakin keskeiset kansalaisten peruspalvelut hoidetaan ja niiden järjestämisvastuu on kunnilla. Neuvotteluryhmä ei ole valmis muuttamaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita tavalla, joka heikentäisi kansalaisten saamia peruspalveluita.” Kuntien ja valtion tehtäväjakoa tuli sen sijaan arvioida ”tarkoituksenmukaisuus-, taloudellisuus- ja tehokkuuskysymyksenä.” Raportissa korostettiin, että tehtävien siirtämisillä ei myöskään olisi vaikutuksia kuntien talouteen, koska julkinen talous oli kokonaisuus ja siirrot pitäisi kuitenkin toteuttaa kustannuksiltaan neutraalisti esimerkiksi valtionosuuksia vähentämällä. Käytännössä Backmanin työryhmä lähinnä sinetöi jo vuoden 1998 toimeentulotukiudistuksen yhteydessä syntyneen suhtautumistavan toimeentulotuen Kela-siirtoon.

Tästä huolimatta Paavo Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) ohjelmaan tuli maininta, jonka mukaan toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtoa Kelalle selvitettäisiin osana hallituksen selvitystyötä omatoimisuuden ja kannustavuuden edistämiseksi (Hallitusohjelma 1999). Asiaa pohdittiin jo vuoden 1998 lopulla asetetussa aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi ylijohdaja Kari Välimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän keväällä 2000 julkaisemassa muistiossa kuitenkin korostettiin kuntien roolien vahvistamista pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa ja katsottiin, että nimenomaan kunnan sosiaalitoimella oli parhaat mahdollisuudet ohjata toimeentulotukiasiakkaat aktivoivan sosiaalityön pariin. Sen sijaan ”Kelaa ei voida luontevasti velvoittaa osoittamaan toimeentulotukiasiakkaille työtä tai muuta elämänhallintaa tukevaa toimintaa, kuten on työryhmän esityksen perusteella tarkoitus kuntien osalta tehdä”. Usein toimeentulotukiasiakkaiden ongelmat olivat myös niin moninaiset, ettei niitä voinut ratkaista pelkällä rahalla vaan tarvittiin sosiaalityötä. Lisäksi useissa kunnissa ”selvien laskennallisten tapaus-ten” toimeentulotuen myöntäminen onnistui jo hallinnollisesti mahdollisimman tehokkaasti eikä vienyt liikaa aikaa muulta sosiaalityöltä. Koska myös valitustie toimeentulotukipäätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli avattu vuoden 1999 alusta, ei kansalaisten yhdenvertaisuuskaan ollut enää perusteena toimeentulotuen Kela-siirrolle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 89–90.)

Kolme SDP:n kansanedustajaa teki vuotta myöhemmin Kela-siirrosta kirjallisen kysymyksen. Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara vastasi kuitenkin työryhmän kantaan vedoten, ettei sosiaali- ja terveysministeriö suunnittelisi siirtoa ainakaan lähitulevaisuudessa. (KK 156/2001.) Joukko SDP:n ja vasemistoliiiton kansanedustajia teki vielä vuoden 2005 alussa toimenpideoitteen (TPA 17/2005), jossa huomautettiin useiden kuntien siirtyneen järjestelmään, jossa toimeentulotuen perusosa anottiin kirjallisesti eivätkä etuuskäsittelijät enää käsitelleet asiaa asiakaslähtöisesti. Peruste toimeentulotuen hakemisen ja sosiaalityön yhteydestä ei siis näillä paikkakunnilla enää pätenyt. Myös tuen maksatuksessa oli ollut pahoja viivästyksiä. Näihin perusteluihin viitaten aloitteen tekijät katsoivat, että asia hoituisi paremmin Kelan kautta ja tuen perusosa tulisi siirtää sen maksettavaksi.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) käynnistämän työllisyyden politiikkaohjelman osana toimi puolestaan kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja selvittävä työryhmä, jonka yksi tehtävä oli pohdita työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta. Työryhmän ehdotuksesta toimeentulotuessa määriteltiin normitettu perusosuus, jonka rahoitus jaettiin kuntien ja valtion kesken puoliksi. (Työministeriö 2007.) Peruspalveluministeri Liisa Hyssälän mukaan samassa yhteydessä keskusteltiin myös mahdollisuudesta siirtää tämä normitettu perusosa Kelan maksettavaksi, mutta tästä työryhmä ei tehnyt esitystä (KK 46/2005).

Sata-komitea

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010) ohjelmassa ilmoitettiin, että hallitus käynnistäisi sosiaaliturvauudistuksen, jonka tavoitteina oli ”työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa” (Hallitusohjelma 2007). Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 uudistuksen valmistelua varten erityisen sosiaaliturvan uudistuskomitean (Sata-komitea), jonka tehtävänä oli laatia vuoden 2009 loppuun mennessä ehdotukset verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan uudistuksista niin, että sosiaaliturvan rahoitus olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla (ks. Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa). Myös tämän komitean puheenjohtajana toimi toimeentulotukikokeiluja 1990-luvulla järjestänyt VTT Markku Lehto. Sata-komitea julkisti tammikuussa 2009 ehdotukset kokonaisuudistuksen peruslinjoista, joissa toimeentulotuen laskennallisen osan siirto Kelaan nousikin jälleen esille (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a). Perusteet mahdolliselle siirrolle olivat samansuuntaiset kuin ennenkin: monet toimeentulotuen saajat olivat myös Kelan asiakkaita, mikä aiheutti asiakkaille

vaivaa ja lisäsi hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi kunnat eivät pysty seuraamaan asiakkaiden tulotietoja yhtä hyvin kuin Kela. Yhdeksi ratkaisumalliksi esitettiin kunnan ja Kelan yhteisiä toimipisteitä, joissa asiakkaat voisivat hoitaa asiansa kerralla. Asian ratkaisu päätettiin kuitenkin jättää komitean loppumietinnön yhteyteen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 49–50.)

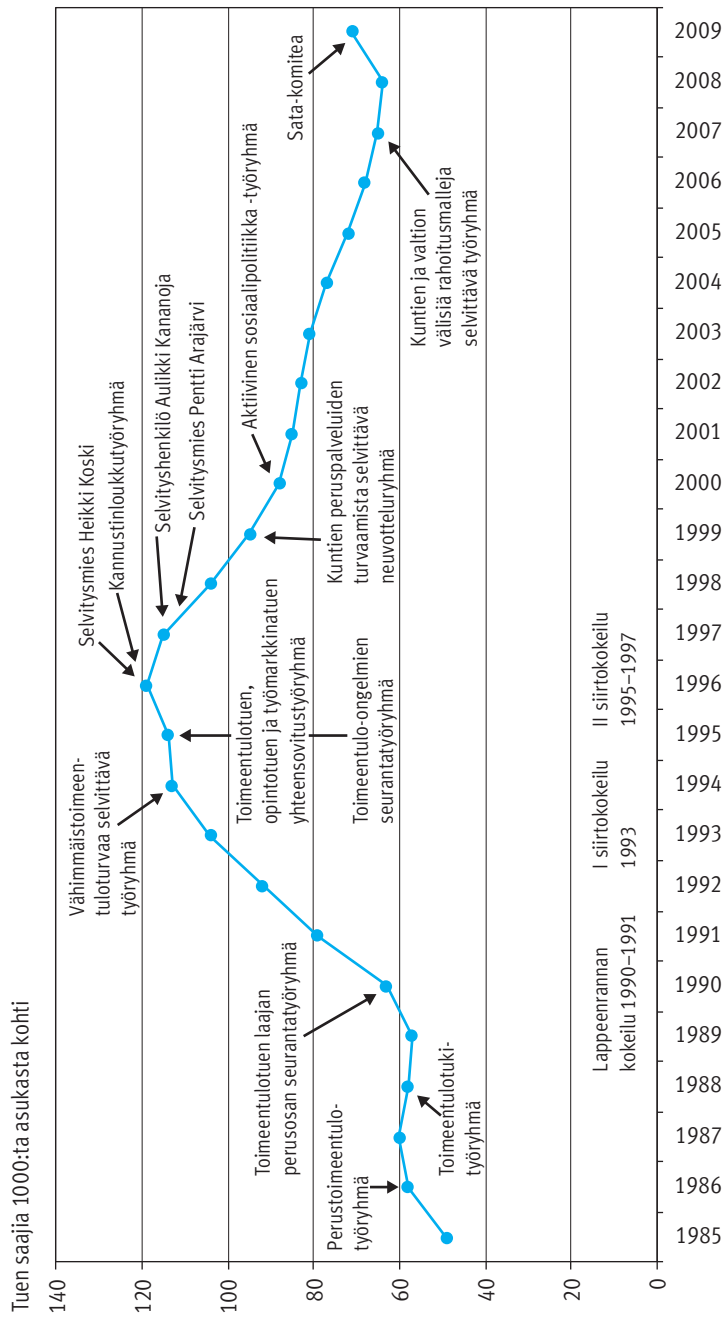
Sata-komitean loppuraportissa esiteltiin lisää perusteluja toimeentulotuen mahdolliselle Kela-siirrolle (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009b). Tilapäiseksi tarkoitettusta toimeentulotuesta oli tullut ”yleinen vähimmäisturvaetus”, jonka pitäisi kuulua valtiolle ja jonka myöntämisen tulisi perustua koko maassa yhtenäisiin käytäntöihin kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan takaamiseksi. Edelleen sosiaalitoimistossa asioinnin katsottiin leimaavan asiakasta, ja Kela voisi hoitaa rahallisen tuen maksatuksen tehokkaammin, nopeammin ja kattavammin, mikä vapauttaisi sosiaalitoimistoilta voimavaroja muuhun sosiaalityöhön. Perusteet Kela-siirrolle eivät siis olleet muuttuneet 20 vuoden aikana juuri lainkaan.

Komitea esitteli siirron toteuttamisesta erilaisia vaihtoehtoja, joiden pohjalta hahmoteltiin lopulta malli, jossa toimeentulotuen perusosa ja asumismenojen korvaus olisi siirretty Kelalle. Ehdotus kuitenkin jakoi mielipiteitä: siirtoa kannattivat puheenjohtaja Lehdon lisäksi mm. sosiaali- ja terveysministeriön, Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliiton ja Kelan edustajat sekä työministeri Anni Sinnemäen ja sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälän valtiosihteerit. Sitä vastustivat puolestaan komitean varapuheenjohtaja Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä, kaikki työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä peruspalveluministeri Paula Risikon valtiosihteeri. Vaikka komitean enemmistö kannatti siirtoa, poikkesivat jäsenten näkemykset niin paljon toisistaan, ettei komitea tehnyt asiasta lainkaan esitystä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009b, 101–105.)

Kela-siirron kehukset politiikan asialistoilla

Kuviossa 1 on havainnollistettu Kela-siirron esiintymistä poliittisilla asialistoilla. Sitä on pohdittu lähes koko toimeentulotuen historian ajan. Kuvio kuitenkin osoittaa, että Kela-siirron nousu poliittiselle agendalle on yhteydessä toimeentulotuen saajien määrään. Toimeentulotukiasiakkaiden määrien ollessa suurimmillaan 1990-luvun puolivälissä toimeentulotuki ja sen toimeenpano olivat lähes jatkuvasti poliittisella agendalla. Sen sijaan toimeentulotuen saajien määrän laskiessa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa hiljeni keskustelu toimeentulotuesta ja mahdollisesta Kela-siirrosta.

Kuvio 1. Kela-siirtoa pohdineet työryhmät ja siirtokokeilut suhteessa toimeentulotuen saajien määrään (tuen saajia 1 000:ta asukasta kohti) vuosina 1985–2009.

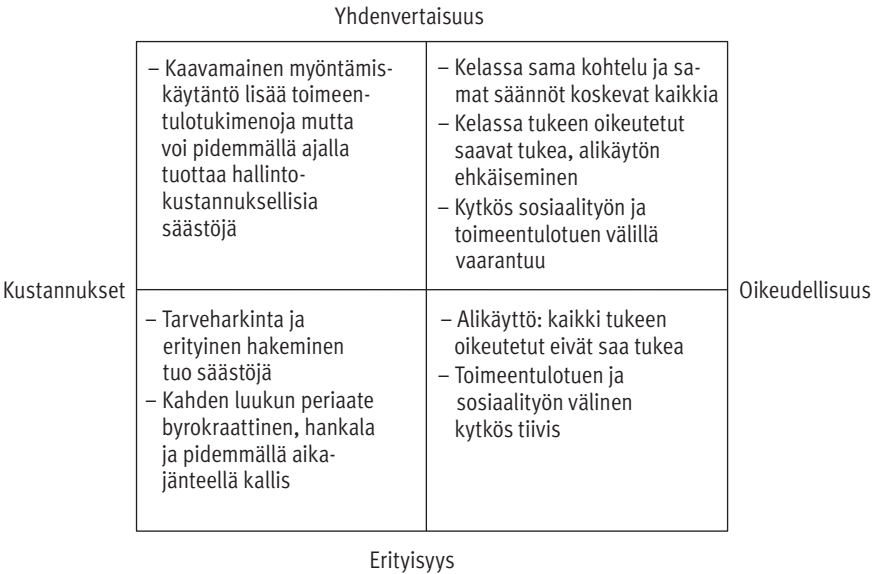


Tietyistä painotuseroista huolimatta Kela-siirrosta on puhuttu lähinnä neljäs- sä eri kehyksessä, jotka voidaan hahmottaa kuviossa 2 esitettyjen ulottuvuuksien avulla. Yhtäältä vastakkain ovat olleet yhdenvertaisuutta ja erityisyyttä painottavat ulottuvuudet. Toisaalta on havaittavissa vastakkainasettelu oikeudellisuuden ja toimeentulotuen kustannusten välillä. Näistä ulottuvuuksista muodostuva neli- kenttä tuottaa sekä Kela-siirtoa puoltavia että vastustavia kehyksiä.

Kuntamallia on puolusteltu sillä, että Kelan yhdenvertainen mutta kaava- mainen ja sosiaalitoimistoja väljempi myöntämiskäytäntö lisää toimeentulotuen *kustannuksia* – vaikkakin on myös argumentoitu, että raskaan kahden luukun periaatteen purkaminen toisi pidemmällä aikavälillä myös hallinnollisia säästöjä. Toinen kuntamallia puolustava kehys on *sosiaalityön* ja toimeentulotuen välisen yhteyden painottaminen. Sosiaalityöllä tukea tarvitsevat ohjataan oikealle tielle. Kela-mallissa on vaarana, että näin ei tapahtuisi. Toisaalta on myös esitetty, että Kela-siirto mahdollistaisi keskittymisen sosiaalityöhön, kun kaavamainen toimeentulotuen myöntäminen siirtyisi Kelaan.

Kela-mallin puolesta taas puhuvat asiakkaiden *yhdenvertaisuus*- ja pää- töksenteon *oikeudellisuus* -kehykset. Edellisessä moititaan, että kuntakohtaiset käytännöt asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä kun- nassa sattuu asumaan. Valtakunnallisena toimijana Kela pystyisi kohtelemaan kaikkia yhdenvertaisesti. Oikeudellisuuskehys moittii kuntamallia siitä, että lain takaamat perusoikeudet eivät toteudu. Monet jäävät ilman niitä etuja, joihin heillä olisi lain takaama oikeus.

Kuvio 2. Kela-siirron kehykset eri ulottuvuuksilla.



Kehykset ja kansalaismielipide

Poliittisessa väittelyssä asiat esitetään kehystettyinä. Kukin taho pyrkii kehystämään asian haluamallaan tavalla. Vaihtoehto asetetaan poliittisessa puheessa sopivaan kehykseen, jossa asia halutaan näyttää joko positiivisena (jos asiaa halutaan edistää) tai negatiivisena (jos asiaa vastustetaan) (Chong ja Druckman 2007a, 120–121). Kuten edellä olevasta tarkastelusta ilmenee, kuntamallin puoltajat ovat asettaneet Kela-siirron joko *menoautomaatti-* tai *sosiaalisyökehykseen*. Kela-siirron kannattajat taas ovat vedonneet *yhdenvertaisuuteen* ja *oikeudellisuuteen*.

Asioiden kehystäminen poliittisessa päätöksenteossa ei kuitenkaan liity ainoastaan siihen, miten uudistusehdotus tai ehdotus *status quon* ylläpitämiseksi perustellaan muille poliittisille päättäjille tai virkamiehille. Päätöksentekijöiden on myytävä näkemyksensä myös kansalaisille (Béland 2011). Heidän on pyrittävä osallistumaan asiasta käytyyn julkiseen keskusteluun ja pyrittävä muokkaamaan vallitsevia ajattelutapoja tavoitteidensa mukaisiksi. Tässä kehyksillä on tärkeä rooli. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että pienetkin muutokset siinä, miten asiat kehystetään, vaikuttavat kansalaisten mielipiteiden muotoutumiseen (Rasinski 1989; Kangas 1997).

Tarkastelemme seuraavaksi, millä tavoin edellisessä luvussa esiin nousseet kehykset toimeentulotuen Kela-siirrosta ovat yhteydessä kansalaismielipiteeseen. Tutkimuksen aineisto pohjautuu Kelan tutkimusosaston Taloustutkimukselta tilaamaan väestöä edustavaan kyselyyn suomalaisten mielipiteistä Kela-siirtoa kohtaan. Aineisto kerättiin puhelinhaastattelulla syys- ja lokakuussa 2008. Tutkimuksen kohdejoukkona olivat Suomen 15–79-vuotiaat asukkaat Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Tutkimuksen otos muodostettiin väestörekisterikeskuksen rekisteristä. Otos painotettiin iän, sukupuolen, asuinalueen ja kotitalouden rakenteen mukaan edustamaan Suomen väestöä.

Edellä kuvattujen raamitusten vaikutuksen selvittämiseksi erillisille otoksille esitettiin viisi erilaista kysymystä toimeentulotuen Kela-siirrosta. 1 000 vastaajalle esitetty peruskysymys kuului: ”Tällä hetkellä kunnat hoitavat toimeentulotuen maksamisen. On keskusteltu, että toimeentulotuki siirrettäisiin kansaneläkelaitoksen eli Kelan maksettavaksi. Mitä mieltä olette, tulisiko toimeentulotuen maksaminen siirtää Kelaan?” Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: 1) ehdottomasti; 2) ehkä; 3) ehkä ei; 4) ehdottomasti ei; 5) en osaa sanoa. Virhemarginaali tässä osiossa on $\pm 0,9$ – $3,2$ prosenttiyksikköä.

Tämän kysymyksen mukaan suomalaiset selvästi kannattivat toimeentulotuen maksatuksen siirtoa Kelaan: 67 prosenttia kannatti vaihtoehtoja 1 tai 2. Vastustavalla kannalla (vaihtoehdot 3 ja 4) oli 21 prosenttia vastaajista. Lopuilla (22 prosenttia) ei ollut mielipidettä asiasta (ks. taulukko 1). Naiset ovat hieman enemmän siirron kannalla kuin miehet. Puoluekannan suhteen vasemmiston kannattajat ovat eniten Kela-mallin kannalla, joskin vasemmistossa on myös vastustusta: vasemmistoliiton

kannattajista Kela-siirtoa vastusti peräti 29 prosenttia. Vähiten siirtoa kannattavat perussuomalaisten, vihreiden ja kristillisten äänestäjät. Kristillisten (KD) piirissä tosin 39 prosenttia ei osannut ottaa kantaa asiaan. Myös monet perussuomalaisista (29 prosenttia) eivät osanneet ilmaista mielipidettään. Kaiken kaikkiaan ”ei osaa sanoa” -vastausten osuus oli huomattavan suuri (22 prosenttia koko tässä perusaineistossa). Kysymykseen oli siis vaikea vastata.

Peruskysymys esitettiin lisäksi erillisille 500 hengen otoksille eri kehyksissä, jotka heijastavat poliittisessa keskustelussa olleita toimeentulotuen Kela-siirron kehyksiä. Nämä kehykset olivat 1) menoautomaatti, 2) sosiaalityö, 3) tasa-arvo ja 4) alikäyttö, joista kaksi ensimmäistä ovat Kela-siirtoa vastustavia kustannuksia ja sosiaalityön roolia painottavia kehyksiä ja kaksi jälkimmäistä Kela-siirtoa puoltavia, yhdenvertaista kohtelua ja oikeudenmukaisuutta korostavia kehyksiä. Vastausvaihtoehdot olivat samat kuin peruskysymyksessäkin. Pienemmässä otoksessa virhemarginaali oli $\pm 1,3$ –4,5 prosenttiyksikköä. Kysymysten muotoilu eri kehyksissä oli seuraava:

Menoautomaatti: ”Tällä hetkellä kunnat hoitavat toimeentulotuen maksamisen. On keskusteltu, että toimeentulotuki siirrettäisiin Kelan maksettavaksi. Siirto Kelaan saattaisi kuitenkin johtaa siihen, että toimeentulotukea saataisiin helpommin, ja näin menot saattaisivat lisääntyä. Mitä mieltä olette, tulisiko toimeentulotuen maksaminen siirtää Kelaan vaikka kustannukset saattaisivat lisääntyä?”

Sosiaalityö: ”Tällä hetkellä kunnat hoitavat toimeentulotuen maksamisen. Toimeentulotuen maksamisen yhteydessä tehdään usein myös sosiaalityötä. On keskusteltu, että toimeentulotuki siirrettäisiin Kelan maksettavaksi. Mitä mieltä olette, tulisiko toimeentulotuen maksaminen siirtää Kelaan, vaikka yhteys sosiaalityön ja rahansiirron välillä katoaisi?”

Tasa-arvo: ”Tällä hetkellä kunnat hoitavat toimeentulotuen maksamisen. Etuuksissa on kuntakohtaisia eroja. On keskusteltu, että toimeentulotuki siirrettäisiin Kelan maksettavaksi. Mitä meiltä olette, tulisiko kansalaisten yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi toimeentulotuen maksaminen siirtää Kelaan?”

Alikäyttö: ”Tällä hetkellä kunnat hoitavat toimeentulotuen maksamisen. Maksamisessa on erilaisia paikallisia käytäntöjä, ja monet eivät saa niitä etuja, joihin he ovat oikeutettuja. On keskusteltu, että toimeentulotuki siirrettäisiin Kelan maksettavaksi. Mitä mieltä olette, tulisiko tämän alikäytön vuoksi toimeentulotuen maksatus siirtää Kelaan?”

Oheinen taulukko osoittaa, että kehystämällä on merkitystä. Taloudellisilla vaikutuksilla kehystäminen vähensi Kela-siirron kannatusta (42 prosenttia) ja voimisti vastustavaa kantaa (35 prosenttia), mutta siirtoa kannatti edelleenkin niukka enemmistö. RKP:n kokoomuksen ja keskustan kannattajat olivat eniten huolissaan menojen kasvusta, ja näissä ryhmissä kuntamalli saikin suuremman suosion kuin siirto Kelaan. Vasemmistoa ja vihreitä äänestävät sen sijaan tässäkin keskusteluraamissa olivat Kela-siirron kannalla. Mielenkiintoisella tavalla kristillisten (KD) ja perussuomalaisten mielipiteet kääntyivät tässä kehyksessä huomattavasti Kela-myönteisimmiksi, ja ”ei osaa sanoa” -vastausten näissä kahdessa äänestäjäryhmässä vähenivät oleellisesti.

Viittaus sosiaalityön ja rahan jakamisen yhteyden katkeamiseen laski Kela-siirron suosiota (36 prosenttia puolesta, 35 prosenttia vastaan). Naiset reagoivat kehykseen miehiä voimakkaammin, ja naisten enemmistö olisi nyt pitäytymässä kuntamalliin. Sosiaalityökytkökseen viittaaminen heikensi Kelan suosiota vasemmistolaisten, vihreiden ja kristillisten keskuudessa. Nyt kokoomuksen ja RKP:n äänestäjät olivat vahvimmin Kela-mallin takana.

Taulukko. Toimeentulotuen Kela-siirron kannatus eri kehyksissä. Kyllä- ja ei-vastausten prosentuaalinen jakauma sukupuolen ja puoluekannan mukaan.

	Perus-kysymys		Meno-automaatti		Sosiaalityö		Tasa-arvo		Alikäyttö	
	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
Kaikki	57	21	42	35	36	35	70	17	71	17
Sukupuoli										
Naiset	59	20	41	38	36	40	73	17	71	18
Miehet	55	22	43	32	37	29	67	18	70	16
Puoluekanta										
Kok.	58	18	41	45	51	33	80	8	49	37
Kesk.	58	19	39	42	38	36	73	18	77	16
SDP	63	23	42	32	35	48	74	16	85	9
Peruss.	45	27	57	24	34	34	69	6	81	13
Vihr.	50	30	50	22	37	56	72	25	74	17
Vas.	64	29	47	19	33	43	73	26	89	10
RKP	58	20	38	61	57	43	74	8	77	12
KD	36	25	79	21	40	48	90	10	68	28
Ei kantaa	57	18	31	52	36	17	58	17	70	14

Viittaus yhdenmukaiseen kohteluun puolestaan nosti Kela-siirron kannatuksen 70 prosenttiin. Naiset olivat miehiä myönteisempiä ja kristillisten sekä kokoomuksen kannattajat muiden puolueitten äänestäjiä halukkaampia siirtämään toimeentulotuen kunnista Kelaan. Myös alikäyttö-kehys nosti Kela-siirron kannatusta. Kelaa kannatettiin vahvasti (71 prosenttia), ja nyt selkeimmin Kelan takana olivat vasemmistopuolueitten ja perussuomalaisen äänestäjät, kokoomuslaisten ollessa kaikkein varauksellisimpia.

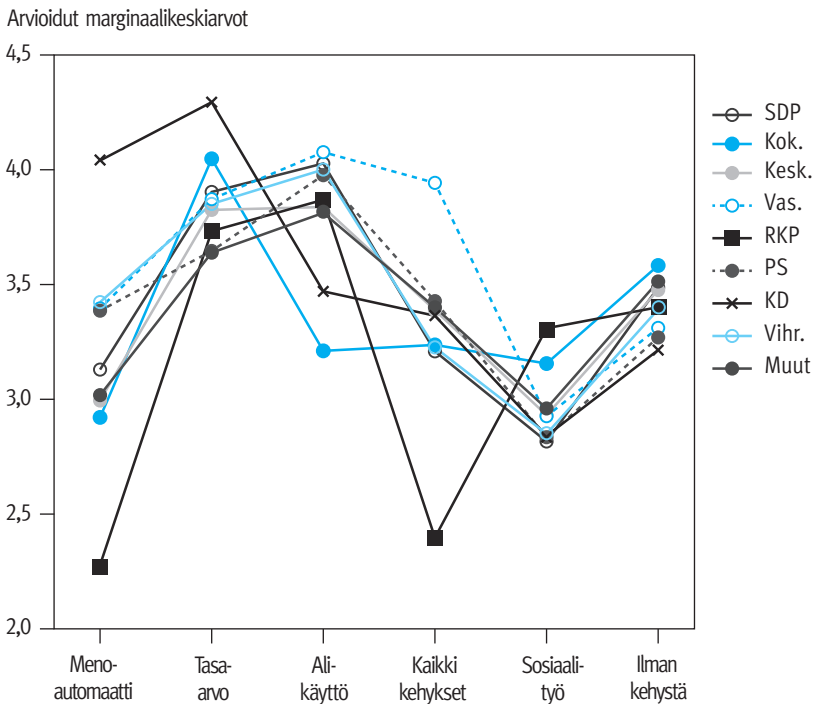
Kansalaismielipide näyttäisi antavan tukea suunnitelmalle toimeentulotuen maksamisen siirretämisestä Kelaan. Mielipiteen vahvuus riippuu kuitenkin voimakkaasti siitä, missä kehyksessä asiasta keskustellaan. Taulukossa 1 esitetyt luvut perustuvat yksinkertaiseen ristiintaulukointiin mielipiteiden ja poliittisen kannan välillä. Poliittisten mielipiteiden ohella vastaajan sosioekonominen asema, koulutus, tulot, ikä ja sukupuoli vaikuttavat yleensä mielipidemittauksissa annettaviin vastauksiin. Poliittisen kannan ”puhtaan” vaikutuksen esille saamiseksi onkin hyvä ottaa huomioon nämä taustatekijät ja vakioida niiden vaikutus monimuuttujamenetelmillä. Käytimme tässä yleistä lineaarista mallitusta (GLM)², joka osoitti, että kehys on yksittäisistä tekijöistä kaikkein tärkein (sig. = 0,000). Sen sijaan sukupuoli ei ole merkitsevä (sig. 0,144), vaikka naisilla oli taipumusta kannattaa Kela-siirtoa miehiä innokkaammin. Hyvätuloiset olivat pienituloisia haluttomampia Kela-siirtoon, mutta tämäkään vaikutus ei ole tilastollisesti merkitsevä (sig. = 0,353). Ikä (sig. = 0,008) puolestaan osoittautui merkitseviksi tekijäksi: vanhemmat suhtautuivat siirtoon nuorempia positiivisemmin. Koulutuksen yhteys mielipiteeseen ei ollut merkitsevä (sig. = 0,309). Ammattiasema (sig. = 0,095) osoitti, että työmarkkinoitten ulkopuolella olevat (eläkeläiset ja kotona olevat) sekä opiskelijat olivat muita positiivisempia Kelaa kohtaan. Puolue ei sinänsä ollut merkitsevä (sig. = 0,973), mutta puolueen ja kehyksen interaktion (sig. = 0,068) tarkasteleminen toi esiin eräitä mielenkiintoisia poikkeamia.

Puoluekannan, mielipiteen ja kehyksen vaikutuksia – sen jälkeen kun sukupuoli, ikä, koulutus, sosioekonominen asema ja tulot on vakioitu ottamalla ne mukaan analyysiin – on havainnollistettu kuviossa 3. Yksinkertaisuudessaan kuvion tulkinta on se, että mitä suurempi arvo (*marginal mean*) on, sitä myönteisemmin tiettyä puoluetta äänestävä vastaaja suhtautuu Kela-siirtoon. (Alkuperäiset vastaukset on siis käännetty siten, että arvo 5 merkitsee ehdotonta Kela-siirron kannatusta ja 1 merkitsee ehdotonta kieltoa. Ei osaa sanoa -vastaukset on sijoitettu keskelle = arvo 3.)

2 Taulukossa (s. 165) esitetyt mielipidejakaumat perustuvat dikotomiseen puolesta–vastaan-jaotteluun. Siksi kenties olisi ollut paikallaan GLM-mallien sijaan käyttää dikotomiseen aineistoon soveltuvaa logistista regressiota. Valitsimme kuitenkin alkuperäisen aineiston (jossa ”ei osaa sanoa” -vastaukset luokiteltiin viisiluokkaisen asteikon keskelle) ja GLM-mallit, joissa interaktiot oli helpompi mallittaa kuin logistisessa regressiossa.

Kuviosta selviää jo edellä havaittu kehystyksen määrällinen vaikutus ja vaikutuksen suunta. Lisäksi kuviosta selviää, että pääsääntöisesti kehystys vaikutti eri puolueita kannattaviin samalla tavalla ja kehyksistä aiheutuvat muutokset ovat hyvin samansuuntaiset – jopa siinä määrin, että puolueita on paikoin vaikea erottaa toisistaan. Eräitä mielenkiintoisia poikkeamia oli kuitenkin havaittavissa. RKP:n ja kokoomuksen kannattajat reagoivat kehysiin jonkin verran muista poikkeavasti. Menoautomaattikehys vaikutti voimakkaimmin RKP:n äänestäjiin. Kehystämättömän peruskysymyksen kohdalla kokoomuslaiset olivat muita vähän hanakampia siirtämään toimeentulotuen Kelaan. Sen sijaan siinä missä alikäyttökehys yleensä lisäsi Kela-siirron kannatusta verrattuna kehystämättömään kysymykseen, siinä kokoomuslaiset tulivat nihkeämmiksi ja poikkesivat tässä suhteessa muista vastaajista. Ilmeisesti kokoomusdiskurssissa alikäyttö nähtiin enemmänkin kustannuskysymyksenä kuin tasa-arvo- tai oikeudenmukaisuuskysymyksenä. Vaikuttaa siis siltä, että alikäytön vähentäminen samaistui

Kuvio 3. Toimeentulotuen Kela-siirron kannatus puoluetustaan mukaan. Yleinen lineaarinen malli (GLM), sukupuoli, ikä, koulutus ja tulot vakioitu. Keskiarvot. (Lukuohje: mitä suurempi luku, sitä suurempi Kela-mallin kannatus.)



kokoomuslaisten mielissä ”menoautomaatiksi”.³ Muiden ajattelussa asia taas näytti enemmänkin kannanotolta siihen, että ihmisten tulee saada sellainen sosiaaliturva, joka heille laissa on luvattu, toisin sanoen, jos kunnat eivät pysty täyttämään lakia, on syytä harkita Kela-siirtoa. Alikäyttö-kehys puri ennen muuta vasemmistoliiton kannattajiin. Kristilliset poikkesivat muista siinä, että heidän keskuudessaan menoautomaattikehys nosti Kela-siirron kannatusta. Verrattuna korkeisiin Kelakannatuslukuihin menoautomaatti- ja tasa-arvokehysessä kristilliset reagoivat voimakkaasti sosiaalityökehykseen.

Analyysit osoittavat poliittisen kehystyksen kannalta mielenkiintoisen seikan. Kehystämättömässä kysymyksessä niiden osuus, jotka eivät ole osanneet muodostaa mielipidettään, on 22 prosenttia. Menoautomaatti-kehysten kohdalla osuus on 23 prosenttia. Epäröivien osuus kasvaa sosiaalityö-kehykseen siirryttäessä (”ei osaa sanoa” -vastusten osuus 29 prosenttia). Sen sijaan jos siirto kehystetään joko tasa-arvo- tai alikäyttökysymyksenä, vastaajien epävarmuus vähenee (”ei osaa sanoa” -vastausten osuudet ovat 13 ja 12 prosenttia). Testasimme vaikutusten merkitsevyyttä regressiomallissa, jossa selitettävänä muuttujana oli ”ei osaa sanoa” -kategoria ja selittävinä muuttujina olivat vastaajan ikä, sukupuoli, koulutus, sosioekonominen asema sekä vuorollaan kukin eri kehyksistä. Kaikkien kehysten vaikutukset pysyivät edellä kuvatun suuntaisina. Kaikki vaikutukset olivat myös tilastollisesti merkitseviä (menoautomaatti: sig. 0,028; sosiaalityö, tasa-arvo ja alikäyttö: sig. 0,000).

Tulos kuvaa mielestämme sitä, että vastaajat muodostavat usein kantansa moraalisesti, enemmän arvoasetelmien pohjalta kuin tiedon pohjalta. On helpompaa muodostaa mielipide väitteestä ”vaatteiden halpattuonti perustuu köyhien maiden riistämiseen” kuin ”vaatteiden halpattuonti perustuu köyhien maiden riistämiseen. Mutta samalla vaateteollisuus tarjoaa työpaikkoja kehitysmaihin ja auttaa niitä vähitellen kehittymään ja taloudellisesti saavuttamaan rikkaampia maita”. Väitteisiin sisällytetty lisäinformaatio voi johtaa ns. kognitiiviseen dissonanssiin tai tiedolliseen ristipaineisiin (Festinger 1957), mikä lisää epävarmuutta ja ”ei osaa sanoa” -vastausten todennäköisyyttä.

Poliittisen agendan ja retoriikan tasolla tämä tarkoittaa sitä, että on vältettävä asioiden vaikeatajuista ja monipuolista esittämistä. On sen sijaan yksinkertaistettava. Tosiasiaväittämien lisäksi menestyvän poliitikon tai tehokkaan poliittisen ohjelman on esitettävä moraalisia kannanottoja, jotka vetoavat myös ihmisten käsityksiin oikeudenmukaisuudesta ja reilusta kohtelusta.

On lisäksi huomattava se, että edellä esitetyt puoluekannan mukaiset mielipiteet eivät välttämättä osu yksiin puolueen kannan kanssa. Toisin sanoen on

3 Tulkintaa tukee se, että kun samassa kyselyssä kysyimme, onko toimeentulotuen vähimmäisnormi (= 399 € vuokran lisäksi yksin asuvalle henkilölle) liian suuri, sopiva vai liian pieni, kokoomuslaisista vastaajista 47 % piti kyseistä summaa liian pienenä, kun kaikilla vastaajilla luku oli 63 %. Kokoomuksen äänestäjät poikkesivat tässä suhteessa merkitsevästi muista.

tilanteita, joissa puolueella on erilainen toiminta-agenda kuin puoluetta äänestävillä ihmisillä. Esimerkiksi Suomessa SDP puolueena on ollut nihkeä kotihoidon tukea kohtaan, mutta puoluetta äänestävät työläisnaiset ovat kannattaneet tukea (Hiilamo ja Kangas 2009). 1990-luvun alussa keskusta puolueena ajoi Suomea Euroopan unioniin, vaikka suurin osa puolueen kannattajakunnasta oli asiaa vastaan. Ruotsissa taas valtaosa sosiaalidemokraateista oli 1990-luvun lopulla toteutettua eläkeuudistusta vastaan mutta puolue ja ennen muuta puolueen puheenjohtaja Göran Persson ajoi voimallisesti uudistusta (Lundberg 2003). Tällaisissa tapauksissa puolueen on nimenomaan vedottava puolueen kannattajakunnan intressejä laajempaan ja ylevämpään päämäärään, joka voi olla epämääräisesti määritelty kansankunnan paras tai yleisesti hyväksytty moraalinen hyvä. Ei siis ihme, että nämä hyvät asiat kaivetaan aina vaalien alle esille ja niitten nimeen kaikki puolueet vannovat.

Loppupäätelmät

Toimeentulotuen myöntämisen siirtämisestä kunnilta valtiolle on puhuttanut päätöksentekijöitä lähes koko toimeentulotuen olemassaolon ajan. Miltei jokainen vähimmäis- tai perusturvaa pohtinut työryhmä on 1980-luvun puolivälistä alkaen kommentoinut kysymystä toimeentulotuen siirtämisestä Kelalle. Poliittikkaprosessi on kulkenut kokeilujen tietä. 1980-luvulla huomio kiinnitettiin ennen kaikkea hallinnon raskauteen ja ensimmäistä Lappeenrannan kokeilua perusteltiin samassa hengessä kuin muita pääministeri Harri Holkerin hallituksen käynnistämiä hallinnonuudistushankkeita (ks. Niemelä 2008). Myös 1990-luvun alun kokeilujen peruslähtökohta oli sama. Kokeilujen loppuvaiheessa kuitenkin kansantalouden lama ja toimeentulotukiasiakkuuden kasvu löi oman leimansa myös Kela-siirtoa koskeneeseen keskusteluun.

1990-luvun alun talouslaman myötä toimeentulotuen saajien määrä kasvoi huomattavasti. Tämä johti siihen, että Kela-siirto ja toimeentulotuki yleisesti olivat 1990-luvun puolivälissä tiiviisti poliittisella agendalla eri työryhmien ja selvityshenkilöiden toimesta. Keskustelu toimeentulotuen Kela-siirrosta kiinnittyi aiempaa enemmän eri etuuksien välisiin yhteyksiin. Taloudellisen huono-osaisuuden kasvu merkitsi sitä, että yhä useammin toimeentulotukea saavat saivat myös työttömyysturvaa ja asumistukea. Lisäksi 1990-luvun puolivälistä alkanut kannustavuuden idean voimistuminen (ks. Björklund ja Airio 2008) on nähtävissä myös Kela-siirtoa koskeissa kannanotoissa. Viittaukset kustannusten nousuun ja toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvuun myös lopettivat keskustelun toimeentulotuen Kela-siirrosta ennen vuosituhannen vaihtumista.

Kela-siirto nousi uudestaan agendalle vasta kymmenen vuotta myöhemmin pääministeri Vanhasen toisen hallituksen käynnistämän Sata-komitean työskentelyn myötä. Se ei sinänsä ollut yllätys, sillä Kela-siirto on aina noussut asialistoille, kun työryhmät tai komiteat on kutsuttu koolle keskustelemaan perusturvaan liittyvistä ongelmista. Komitea ei myöskään tehnyt poikkeusta Kela-siirtoa koskevan päätöksen suhteen. Poliittista yksimielisyyttä ei löytynyt tälläkään kertaa: työmarkkinajärjestöt, joilla nyt oli huoli sosiaalityöstä, ja veronmaksajien keskusliiton ja valtiovarainministeriön edustajat, jotka pelkäsivät kustannusten nousua, asettuivat vastahankaan (komitean työstä ks. Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa).

Toimeentulotuen Kela-siirto monine kokeiluineen, joiden tulokset puolsivat Kela-mallia, on hyvä esimerkki niin sanotun näyttöön perustuvan politiikan tekemisen ongelmista. Vaikka empiirinen näyttö olisi hyvinkin vahva, poliittinen usko ja tahto tuntuvat olevan yleensä paljon vahvempia. Vallitsevat poliittiset ideat politiikan taustalla, kuten hallinnon keventäminen 1980-luvun lopulla, kannustavuus 1990-luvulla ja taloudellinen kestävyys 2000-luvulla, ovatkin vaikuttaneet siihen, miten Kela-siirtoon on suhtauduttu. Ideat ovat toimineet laajempina kehyksenä sille, millaisia muutosehdotuksia politiikan agendalle tuodaan ja millaiset muutokset ovat ylipäänsä mahdollisia (esim. Béland 2009).

Painotuseroista huolimatta Kela-siirron kehykset ovat kuitenkin olleet melko muuttumattomia. Kela-mallin puolustajat ovat painottaneet yhdenvertaisuutta moittien nykykäytännön kuntakohtaisia eroja toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä. Lisäksi Kela-mallin puolesta on argumentoitu viittaamalla siihen, että näin kaikki tukeen oikeutetut saisivat tukea ”vähemmällä vaivalla, nopeammin ja leimaantumatta”. Kunta-mallin puolesta puhuu vastaavasti se, että Kela-siirron myötä katoaisi kytkös sosiaalityöhön, johon Kelan toimihenkilöillä ei ole pätevyyttä. Lisäksi Kelan kaavamainen ja kenties kuntia väljempi myöntämiskäytäntö johtaisi toimeentulotukimenojen kasvuun.

Väestön enemmistö kannattaa Kela-siirtoa. Kehykset vaikuttavat kuitenkin myös kansalaismielipiteen muodostukseen. Kela-mallin kannatus ei ole selvä, jos poliittinen keskustelu raamittaa Kela-siirron menoautomaatiksi tai sosiaalityökysmykseksi. Toisaalta nämä kehykset eivät ole mielipiteiden muodostumisen näkökulmasta yksiselitteisiä, sillä kannastaan epävarmojen osuus on melko huomattava. Sen sijaan enemmän kansalaisen moraaliin tai arvoihin liittyvät yhdenvertaisuus ja oikeudellisuus vahvistavat mielipiteiden muotoutumista. Näiden kehysten pohjalta väestön selkeä enemmistö kannattaisi toimeentulotuen myöntämisen siirtämistä kunnilta Kelaan.

Kehysten voima on ollut suuri. Poliittisia päätöksiä tehdään harvoin täydellisen informaation perusteella. Kustannuslaskelmat voivat perustua väärin oletuksiin, köyhyyttä ei välttämättä poistettukaan köyhyyspaketeilla. Asiat

voidaan saada kuitenkin näyttämään tosilta, etenkin silloin, kun ne kehystetään hegemonistisen kehityksen mukaisesti. Lähes kymmenen vuoden kokeilujen jälkeen Kela-siirrosta on poikkeuksellisen paljon tietoa päätöksenteon pohjaksi. Poliittista yksimielisyyttä asiasta ei kuitenkaan ole saatu missään vaiheessa. Toistaiseksi Kela-mallia vastustavat kehukset ovat voittaneet. Tähän ovat vaikuttaneet yhteiskuntapolitiikkaa laajemmin määrittäneet ideat, kuten huoli kannustavuuden heikentymisestä tai kansantalouden kestävydestä. Tässä mielessä menoautomaatti-kehys on ollut selvästi vahvin argumentti Kela-siirrosta keskusteltaessa. Gramscilaisittain se on ollut osa 1990-luvun alun jälkeistä hegemonistista diskurssia, jota ei kokeilujen tuloksilla tai muilla kehyksillä ole pystytty murtamaan.

Lähteet

Albrekt Larsen C, Goul Andersen J. Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2004.

Arajärvi P. Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 18, 1997.

Baumgartner FR, Mahoney C. The two faces of framing. Individual-level framing and collective issue definition in the European Union. *European Union Politics* 2008; 9 (3): 435–449.

Béland D. Social security. History and politics from the new deal to the privatization debate. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2005.

Béland D. Ideas and institutional change in social security. Conversion, layering and policy drift. *Social Science Quarterly* 2007; 88 (1): 20–38.

Béland D. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy* 2009; 16 (5): 701–718.

Béland D. The politics of social policy language. *Social Policy and Administration* 2011; 45 (1): 1–18.

Béland D, Cox RH, toim. Ideas and politics in social science research. New York, NY: Oxford University Press, 2011.

Björklund L, Airio I. Moraali ja kannustinrakenteen muutos. Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa? Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, 2009: 153–184.

Bourdieu P. Language and symbolic power. Cambridge: Polity Press, 1991.

Bourdieu P. Pascalian meditations. Cambridge: Polity Press, 2000.

Chong D, Druckman JN. Framing theory. *Annual Review of Political Science* 2007a; 10: 103–126.

Chong D, Druckman JN. A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication* 2007b; 57 (1): 99–118.

Cox RH. The path-dependency of an idea. Why Scandinavian welfare states remain distinct? *Social Policy and Administration* 2004; 38 (2): 204–219.

Denzau A, North DA. Shared mental models. Ideologies and institutions. *Kyklos* 1994; 47 (17): 3–31.

Druckman JN. On the limits of framing effects. Who can frame? *The Journal of Politics* 2001; 63 (4): 1041–1066.

Fairclough N. *Language and power*. London: Longman, 1989.

Fairclough N. *New labour? New language?* London: Routledge, 2000.

Festinger L. *A Theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1957.

Goffman E. *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Boston, MA: Northeastern University Press, 1986.

Gramsci A. *Selections from the prison notebooks*. New York, NY: International Publishers, 1971.

Hall P. Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics* 1993; 25 (3): 275–296.

Hall P. The movement from Keynesianism to monetarism. Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. Julkaisussa: Steinmo S, Thelen K, Longstreth F, toim. *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002: 90–114.

Hallituksen esitykset:

HE 102/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

HE 57/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1992.

HE 327/1992. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 205/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 220/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Hallitusohjelma. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

Hallitusohjelma. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Heiskala R, Luhtakallio E, toim. *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 2006.

Hiilamo H, Kangas O. Trap for women or freedom to choose? The struggle over cash for child care schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy* 2009; 38 (3): 457–475.

Julkunen R. *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 2001.

Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, 2009.

Kananoja A. Murros on mahdollisuus. Sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Helsinki: Stakes ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Stakesin raportteja 211, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 8, 1997.

Kangas OE. Self-interest and the common good. The impact of norms, selfishness and context in social policy opinion. *Journal of Socio-Economics* 1997; 26 (5): 475–494.

Kantola A. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomessa 1990-luvun talouskriisissä. Tampere: Loki-kirjat, 2002.

Kirjalliset kysymykset:

KK 735/1997. Kirjallinen kysymys laskennallisen toimeentulotuen siirtämisestä Kansaneläkelaitokselle. (Minna Karhunen, kok.)

KK 958/1997. Kirjallinen kysymys toimeentulotukijärjestelmän muutoksista kunnille aiheutuvien menojen tasaamisesta. (Janne Viitamies, sd. ym.)

KK 1112/1997. Kirjallinen kysymys toimeentulotukikokeilun jatkamisesta. (Anu Vehviläinen, kesk.)

KK 156/2001. Kirjallinen kysymys toimeentulotehtävien siirtäminen Kelalle. (Lauri Kähkönen, sd. ym.)

KK 46/2005. Kirjallinen kysymys toimeentulotuen perusosaa koskevien asioiden siirtäminen Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. (Rosa Meriläinen, vihr.)

KM 1993:39. Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö.

KM 1996:16. Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. (Selvitysmies Heikki Kosken raportti).

Koski H. Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 6, 1996.

Kroll C. Valfärdspolitikens offentliga ansikte i Finland och Sverige. Helsingfors: Helsingfors universitet, SSKH Skriftserie 19, 2005.

Kuhn TS. The structure of scientific revolutions. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1962.

Kuivalainen S, Niemelä M. From universalism to selectivism. The ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 2010; 20 (3): 263–276.

LA 126/1997. Lakialoite laiksi toimeentulotuesta. (Maria Kaisa Aula, kesk. ym.)

Lundberg U. Juvelen i kronan. Socialdemokraterna och den almäna pensionen. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg, 2003.

Niemelä M. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008.

Niemelä M, Saarinen A. Monimutkaisen järjestelmän hidas muutos. Miten ja miksi valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1970-luvulta lähtien? *Hallinnon tutkimus* 2008; 27 (2): 80–84.

Nygård M. Valfärdsstaten, partierna och marknaden. Den valfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet. Åbo: Åbo Akademi, 2003.

Pfau-Effinger B. Culture and welfare state policies. Reflections on a complex interrelation. *Journal of Social Policy* 2005; 34 (1): 3–20.

Rasinski KA. The effect of question wording on public support for government spending. *Public Opinion Quarterly* 1989; 53 (3): 388–394.

Saari J, toim. Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 2001.

Schmidt VA. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies* 2002; 35 (2): 168–193.

Sisäasiainministeriö. Kuntien peruspalveluiden turvaaminen. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Neuvotteluryhmän loppuraportti 19.2.1999.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2, 1986.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukityöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 32, 1988.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Laajan perusosan toteuttamista seuranneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 22, 1990.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 25, 1994.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilu. I puolivuotisraportti (1.1.1995–31.8.1995). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 19, 1995a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulo-ongelmien seurantatyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 15, 1995b.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuen, opintotuen ja työmarkkinatuen yhteensovitusryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 24, 1995c.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. II osaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 10, 1996a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. III osaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 21, 1996b.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilujen 1995–1997 johtoryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 10, 1998.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 20, 2000.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä, 10, 2009a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009b.

Steensland B. Cultural categories and the American welfare state. The case of guaranteed income policy. *American Journal of Sociology* 2006; 111 (5): 1273–1326.

StVM 33/1997. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

TPA 17/2005. Toimenpidealoite toimeentulotuen perusosan siirtäminen Kansaneläkelaitoksen maksettavaksi. (Marjaana Koskinen, sd. ym.)

Tuomikoski H. Tutkimus toimeentuloturvakokeilusta Kelan Lauritsalan toimistossa. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1991.

Työministeriö. Työllisyys nousussa -työllisyysohjelman loppuraportti. Helsinki: Työministeriö, 2007.

Valtioneuvoston kanslia. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5, 1996.

Valtiovarainministeriö. Palvelujen joustavuustyöryhmän raportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistioita 19, 1991.

Zaller JR. The nature and origins of mass opinion. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Liite. Toimeentulotuen Kela-siirtoa koskevat kokeilut pähkinäkuoressa.

Lappeenrannan kokeilu 1990–1991.

Kuvaus: Kaupungin sosiaalityöntekijä ja kanslisti siirtyivät työskentelemään Kelan toimistoon, jossa otettiin vastaan sellaisten henkilöiden toimeentulotukihakemukset, joiden tuen tarve johtui muiden etuuksien odottelusta tai riittämättömyydestä. Sosiaalityön tarpeessa olevat ohjattiin sosiaalitoimistoon. Kelan ja sosiaalitoimen toimintoja ei yhdistetty, vaan kumpikin osapuoli hoiti omat tehtävänsä.

Ensimmäinen toimeentulotukikokeilu 1993–1994

Kuvaus: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö hyväksyi tammikuussa 1993 kokeiluun 12 kuntaa tai kunnan osa-alueita. Mukana olleille kunnille määriteltiin seurantaa varten myös vertailukunnat, jotka olivat mahdollisimman yhdenmukaisia kokeilukuntien kanssa. Kokeilu alkoi eri kunnissa hieman eri aikoihin vuoden 1993 keväällä, ja valtaosa kuntien ja Kelan välisistä sopimuksista oli voimassa vuoden 1993 loppuun saakka. Kokeilussa toteutettiin lähinnä kolmea eri mallia:

- Alavuden malli, jossa Kelan työntekijä otti toimeentulotukihakemukset vastaan mutta toimitti ne sitten sosiaalitoimistoon päätettäväksi ja maksettavaksi, jolloin Kelalle ei siirretty mitään päätösvaltaa.
- Lappeenrannan malli, jossa kunnan työntekijä siirtyi Kelan paikallistoimistoon tekemään toimeentulotukipäätöksiä, eli tällöinkään kunnan ja Kelan toimivaltuuksia ei muutettu.
- Tehtäviensiirtomalli, jossa Kelan työntekijät myönsivät normitettavissa olevan toimeentulotuen Kelan etuuksia hakeville asiakkaille, kuitenkin niin, että hallituksen esityksen mukaisesti asiakas ohjattiin tarvittaessa edelleen sosiaalitoimistoon.

Toinen toimeentulotukikokeilu 1995–1997

Kuvaus: Kokeilussa oli enimmillään mukana 34 kuntaa, joista ensimmäisinä aloittaneille 29 kunnalle valittiin vertailukunnat. Kokeilussa Kelan toimistot myönsivät ja maksoivat kunnan ja Kelan välisen sopimuksen perusteella toimeentulotuen perusosan, asumismenot ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Kokeilun johtoryhmä laati raportteja kokeilun etenemisestä puolivuositain. Kunnissa sovellettiin lähinnä kolmea eri mallia asiakkaiden rajauksen suhteen: joko asiakasrajauksia ei ollut ollenkaan, asiakkaat rajattiin lähinnä Kelan etuuksia saaviin, tai asiakkaat rajattiin lähinnä Kelasta työttömyysturvaetuuksia saaviin. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 1998.)

Susan Kuivalainen

178 Vuoden 2007 perhevapaa uudistuksen politiikkaprosessi

Työn ja perheen yhteensovittaminen on noussut poliittisen asialistan kärkeen useissa teollisuusmaissa viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Myös Suomessa aihe tuli keskusteluun 1990-luvulla, ja 2000-luvulla se on ollut poliittisen toiminnan keskiössä¹. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin ensimmäisen kerran hallitusohjelmatasolla työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantaminen. Vanhasen toisen hallituksen tavoite oli työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen edistäminen kaikessa päätöksenteossa.² Keskiössä ovat olleet aina perhevapaa-oikeudet, minkä vuoksi tässäkin artikkelissa käsitellään nimenomaan perhevapaita³.

2000-luvulla lainsäädäntöön on tehty monia uudistuksia, joiden tavoite on edistää työn ja perhe-elämän yhteensovittamista (ks. Lammi-Taskula ym. 2009, 33–38). Valtaosa uudistuksista on koskenut perhevapaita. Keskeinen tavoite on ollut isien perhevapaiden käytön lisääminen, ja leimallista kahden viime vuosikymmenen toteutuneille uudistuksille on ollut niiden kohdentuminen nimenomaan isiin (ks. Rantalaiho 2003; Lammi-Taskula 2006; Varjonen 2011). Vaikka isillä on jo pitkään ollut oikeus pitkiin vanhempainvapaisiin, vain muutama prosentti isistä pitää perhevapaita (Hämäläinen ja Takala 2007, 32).

- 1 Työn ja perheen yhteensovittaminen on ollut poliittisessa päiväjärjestyksessä ennen 1990-lukua, mutta aiheesta ei keskusteltu tällä käsitteellä. Esimerkiksi naisten ansiotyömahdollisuuksien ja lasten päivähoidon kehittäminen olivat keskeisiä tasa-arvopoliittisia kysymyksiä jo 1960- ja 1970-luvuilla (ks. Hiilamo 2006; Haataja 2007).
- 2 Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmissa työn ja perheen yhteensovittamista ei käsitteenä mainita. Keskeisempiä Lipposen hallitusohjelmiin kirjattuja työn ja perheen yhteensovittamiseen liittyviä tavoitteita olivat päivähoido-oikeuden laajentaminen (Lipponen I) sekä vanhempainvapaan isäkuukauden valmistelun aloittaminen, pienten koululaisten aamu- ja iltapäivähoidon kehittäminen ja perhevapaiden kustannusten tasaaminen (Lipponen II).
- 3 Artikkelissa käytetään vanhempainvapaiden sijasta käsitettä perhevapaat, koska julkisissa dokumenteissa puhutaan useimmiten perhevapaista, vaikkakin täsmällisesti tarkoitetaankin vanhempainvapaita. Työn ja perheen yhteensovittaminen koskee perhevapaiden ohella muun muassa päivähoitopalveluja, joilla on keskeinen merkitys sille, miten vanhemmat voivat sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämää (Repo ja Kröger 2009, 211–213). Työn ja perheen yhteensovittamisessa ei ole kyse ainoastaan pienten lasten hoitamisesta, vaan yhä enemmän, ainakin puheen ja lausumien tasolla, huomiota kiinnitetään myös muihin elämänvaiheisiin kuin pikkulapsivaiheeseen (ks. myös Lammi-Taskula ym. 2009).

Perhevapaiden epätasaisen käytön vuoksi perhevapaakustannukset rasittavat naisvaltaisia aloja. Vuonna 2007 toteutetun perhevapaaudistuksen tavoitteena oli (jälleen kerran) edistää isien perhevapaiden käyttöä ja parantaa työnantajille perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausta.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana perhevapaisiin tehdyt uudistukset ovat olleet inkrementaalisia eli vähittäisiä ja merkinneet asteittaista suomalaisen perhevapaajärjestelmän muutosta. Ulla Hämäläinen ja Pentti Takala (2007, 24) puhuvatkin järjestelmän muutoksista erillisinä osittaisuudistuksina. Vuoden 2007 perhevapaaudistuksen kannalta merkittävimmät 2000-luvuilla perhevapaisiin tehdyistä muutoksista ovat vuonna 2003 säädetty ns. isäkuukausi (HE 147/2002) ja vuonna 2005 toteutettu työnantajille korvattavan vanhempainpäivärahaikauden ajalta maksettujen vuosilomakustannusten korottaminen (HE 164/2004). Vaikka uudistuksilla oli myönteisiä vaikutuksia, muutokset eivät tuoneet siinä määrin toivottuja vaikutuksia kuin odotettiin. Vuoden 2007 uudistuksella haettiin tehokkaampaa ohjausta, jossa virallisten instituutioiden kautta pyrittiin vaikuttamaan olemassa oleviin epävirallisiin normeihin. Uudistus jatkoi näiden kahden aiemman uudistuksen viitoittamalla polulla.

Tässä artikkelissa tarkastellaan vuonna 2007 toteutetun perhevapaaudistuksen poliittista prosessia. Artikkelissa analysoidaan tekijöitä ja mekanismeja, jotka lukitsivat perhevapaan uudistamista ja saivat lopulta aikaan vähittäisen muutoksen.

Tutkimusasetelma

Poliittisten prosessien tutkimuksessa pyritään ymmärtämään, miten asiat kehittyivät ja miksi ne kehittyivät tietyllä tavalla. Prosesseja tutkittaessa kiinnostuksen kohteena on mitä tapahtui, kuka teki mitä ja milloin – tarkastelu keskittyy tällöin tapahtumiin, toimintoihin ja valintoihin tiettynä ajanjaksona (ks. Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa). Tyypillisin tapa tutkia prosesseja on järjestää tapahtumat lineaarisesti aikajanalle. Kronologinen kuvaus on todettu tarpeelliseksi mutta riittämättömäksi syvällisemmän ymmärryksen ja analyytisemmän jäsennyksen saamiseksi. (Langley 1999.)

Artikkelissa kuvatus, perhevapaaudistusta koskevan poliittisen prosessin katsotaan alkavan vuoden 2005 alkupuolelta, jolloin työministeriö asetti työryhmän ja sosiaali- ja terveysministeriö selvitysmiehen valmistelemaan perhevapaaudistusta, ja päättyvän lain voimaantuloon 1.1.2007. Taulukossa seuraavalla sivulla on esitetty poliittisen prosessin keskeiset vaiheet.

Taulukko. Vuonna 2007 voimaan tulleen perhevapaauudistuksen eteneminen.

Aika	Tapahtuma
1.3.–8.11.2005	Työministeriön perhevapaasäännösten toimivuutta arvioiva työryhmä
27.5.–15.9.2005	Sosiaali- ja terveysministeriön perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittämisen, selvityshenkilö
18.10.2005–15.1.2006 → 17.3.2006	Sosiaali- ja terveysministeriön perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausten kehittämistä selvittelevä työryhmä
1.3.–8.11.2005	Työministeriön perhevapaasäännösten toimivuutta arvioiva työryhmä
1.9.2006	Hallituksen esitys eduskunnalle
10.11.2006	Perustuslakivaliokunnan lausunto
17.11.2006	Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva uusi esitys
5.12.2006	Eduskunta päättää uudesta laista
1.1.2007	Uusi laki tulee voimaan

Artikkelissa tarkastellaan poliittisen prosessin muotoilu- ja päätöksentekovaiheita. Huomio kiinnittyy siihen, miten ongelma muotoutuu, mitä vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseen tarjotaan, ketkä osallistuvat prosessiin ja minkälaisen vaiheiden kautta päätös saavutetaan. Artikkelissa ei keskitytä siihen, miksi työn ja perheen yhteensovittaminen nousi poliittiselle agendalle. Tässä tutkitaan tilannetta, jossa agenda on jo asetettu mutta jossa ongelman- ja vaihtoehtojen määrittely on vielä tekemättä. Kysymys siitä, miksi työn ja perheen yhteensovittaminen nousi poliittisen toiminnan keskiöön 2000-luvulla, on sinänsä mielenkiintoinen. Isät ovat käyttäneet kautta aikojen marginaalisen osan vanhempainvapaasta, ja perhevapaista aiheutuneet kustannukset ovat aina jakautuneet epätasaisesti työnantajien kesken. Miksi asia koettiin vasta 2000-luvulla niin tärkeäksi, että se nousi poliittiselle asialistalle ja toimenpiteiden kohteeksi? Työn ja perheen yhteensovittaminen on ollut keskeisessä roolissa muun muassa Euroopan unionin toiminnassa (vrt. Ervik ym. 2009). Kasvaneella kansainvälisellä hyvinvointipoliittisella keskustelulla on mitä ilmeisimmin oma vaikutuksena siihen, että aihe nousi Suomessakin poliittiselle asialistalle. Kansainvälisen keskustelun kautta aihe vahvistuu suomalaisessa politiikassa aikaisempaa legitimiimmäksi.

Poliittisten prosessien tutkimuksessa on yhä enemmän kiinnitetty huomiota muun muassa tapahtumien päällekkäisyyksiin, muuttuviin konteksteihin, moniulotteisiin syy-seuraussuhteisiin ja palautejärjestelmiin. Poliittiset prosessit etenevät harvoin, jos koskaan, kuten oppikirjoissa esitetään. Hyvin harvoin päätöksenteko noudattaa rationaalista päätöksentekomallia, jossa kaikki vaihtoehtoiset ratkaisut seurauksineen ja vaikutuksineen arvioitaisiin ja jossa tavoitteen parhaiten saavuttava ratkaisuvaihtoehto valittaisiin (ks. myös Saaren artikkeli *Pienten askelten politiikka ja hyvinvointivaltion muutos* tässä kokoelmassa). Pää-

tökset tehdään usein lyhyessä ajassa, toimijoilla on eriävät intressit, tavoitteet ovat epäselviä jne. Päätöksentekoteorioista muun muassa Michael Cohenin, James Marchin ja Johan Olsen (1972) kehittämä ns. roskakorimalli (*garbage can model*, ks. myös Zahariadis 1999; Kingdon 2003, 84–89; Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa) kiinnittää huomioita tällaisiin tekijöihin päätöksenteossa.

181 Suomessa sosiaalipoliittista päätöksentekoa on leimannut valmistelun ja päätöksenteon laajapohjaisuus: merkittävimmät uudistukset on toteutettu kolmikantaisesti valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen kesken. Hallitusten vaihdoksetkaan eivät ole tuoneet muutoksia peruslinjaan. Työmarkkinajärjestöt ovat olleet keskeisessä roolissa ja niiden asema on vakiintunut. Asetelma on koskenut myös perhevapaita: työmarkkinajärjestöjen ja valtion välinen yhteistyö on perhevapaiden kohdalla institutionalisoitunut vahvaksi, kolmikantaiseksi yhteistyöksi. Esimerkiksi äitiyslomista on Suomessa usein sovittu osana tulopoliittisia kokonaisratkaisuja (Bergholm 2003; Hiilamo 2006, 117–118; Varjonen 2011). Barbara Levitt ja Clifford Nass (1989) tuovat roskakorimallia sovellettuaan esiin, että institutionaaliset tekijät rajoittavat päätöksentekoa laittaen ”kannen” roskakorille. Olemassa olevat instituutiot ehdollistavat politiikkaa synnyttäen siten polkuriippuvuutta. Polkuriippuvuudessa keskeistä on muutoksen asteittaisuuden ja lukittumisen selittäminen (esim. Mahoney 2000; Pierson 2004). Tällöin huomio kiinnittyy siihen, minkälaisia ”kansia” olemassa olevat instituutiot laittoivat perhevapaaudistukselle? Mitkä olivat ne tekijät ja mekanismit, jotka lukitsivat perhevapaan uudistamista ja saivat lopulta aikaan vähittäisen muutoksen?

Tutkimuksen aineiston muodostavat politiikka-asiakirjat: hallitusohjelmat, ministeriöiden tuottamat asiakirjat, julkaisut ja tiedotteet sekä valtiopäiväasiakirjat: hallituksen esitys ja siihen liittyvät valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä uudistuksesta käyty eduskuntakeskustelu. Tämän ohella aineistoina käytetään työmarkkinaosapuolten sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen lausuntoja ja tiedotteita. Lisäksi aineistona käytetään aihetta käsitteleviä lehtikirjoituksia. Poliittisen prosessin analyysi nojaa julkisiin dokumentteihin. Julkisten dokumenttien pohjalta tulisi pystyä analysoimaan poliittisen prosessin keskeiset vaiheet avoimessa demokraattisessa yhteiskunnassa. Rajoittuminen ainoastaan niihin jättää kuitenkin osan asiaan vaikuttaneista tekijöistä todennäköisesti pimentoon. Poliitiikan tutkimuksessa poliittisten prosessien mustan laatikon (Easton 1965) analysoiminen on osoittautunut kaikkein haasteellisimmaksi. Kun prosessia analysoidaan julkisten dokumenttien pohjalta, asettaa se tietyt rajoitteet tulkinnoille, minkä vuoksi tulkintoihin tulee suhtautua tietyllä varauksella.

Ongelmien muotoilu

Ongelmien muotoilu hallitusohjelmassa

182

Ongelmat, joihin perhevapaaudistuksella pyrittiin vastaamaan, määriteltiin pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa (Hallitusohjelma 2003). Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen liittyi keskeisesti hallituksen talouspolitiikan pää tavoitteeseen, työllisyyden nostamiseen. Työllisyysasteen kohottamisen katsottiin edellyttävän ratkaisuja, jotka yksinkertaistavat työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista. Keskeisimpinä toimenpiteinä esitettiin perheen tarpeiden ja lapsen edun paremmin huomioon ottavien työaikajärjestelyn luomista, osittaisen hoitovapaan laajentamista sekä perhevapaiden kehittämistä.

Perhevapaiden uudistaminen liittyi myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon: tavoite oli kannustaa miehiä pitämään perhevapaita ja näin edistää vapaiden tasaisempaa jakautumista sukupuolten kesken, tasata nykyistä enemmän perhevapaista aiheutuvia työnantajakustannuksia ja vahvistaa naisten ja miesten työssäkäynnin ja yrittäjyyden edellytyksiä. Perheen ja työn yhteensovittamisen kehittämistä perusteltiin lisäksi väestöpoliittisesti. Paremmalla perhe-elämän ja työelämän yhteensovittamisella katsottiin olevan suotuisia vaikutuksia väestöpoliittiseen kehitykseen ja siihen, ettei perheen perustamista tarvitse siirtää taloudellisista tai työelämään liittyvistä syistä.

Hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden pohjalta kyseessä on ennemminkin ongelmien vyyhti kuin yksi selkeä ongelma, johon etsitään ratkaisua. Asetettujen tavoitteiden välillä vallitsee myös jännitteitä: toisaalta tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, toisaalta syntyvyyden edistäminen (vrt. Lammi-Taskula ym. 2009). Työn ja perheen yhteensovittamisen tavoitteet ovat ristiriitaisia ohjelmassa muualla asetettujen tavoitteiden kanssa. Hallituksen tavoitteena on edistää naisten asemaa työelämässä, mutta samalla tavoitteeksi asetetaan myös kotihoidon tuen korottaminen (Hallitusohjelma 2003, 21). Parannukset kotihoidon tukeen ohjaavat vanhempia työelämään palaamisen sijasta jäämään hoitovapaalle vanhempainvapaan jälkeen (Lammi-Taskula ym. 2009, 23). Ongelmien moninaisuus ja ristiriitaisuus ovat omiaan vaikeuttamaan päätöksentekoa, kuten esimerkiksi Cohen ym. (1972) painottavat rosakorimallissaan. Perhevapaaudistuksen eteneminen ei sujunut ongelmitta huolimatta siitä, että valmistelutyössä ongelmat olivat melko selkeästi määritelty.

Ongelmien muotoilu valmistelutyössä

Perhevapaaudistusta asetettiin valmistelevaan sekä työryhmä että selvitysmies. Työministeriö asetti maaliskuun alussa 2005 kolmikantaisen työryhmän puheenjohtajanaan lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger kartoittamaan perhevapaa-

säännöksiin liittyviä ongelmia ja arvioimaan säännösten toimivuutta. Työryhmän tuli tehdä esitys siitä, miten molemmat vanhemmat voisivat nykyistä paremmin käyttää oikeuttaan perhevapaisiin. Työ liittyi hallitusohjelmassa esitettyyn tavoitteeseen edistää perhevapaiden käytön jakaantumista nykyistä tasaisemmin naisten ja miesten kesken. Lisäksi työryhmän tehtävä oli selvittää mahdollisuuksia tasata perhevapaiden käytöstä työnantajille ja eri sektoreille aiheutuvia kustannuksia.

Työministeriö asetti maaliskuussa 2005 myös varatuomari Kirsti Palanko-Laakan selvittämään määräaikaisen työn yleisyyttä, käytön lainmukaisuutta ja lainsäädännön kehittämistarpeita. Selvityshenkilö luovutti selvityksensä työministeri Tarja Filatoville 13. joulukuuta. Koska perhevapaiden kustannusten jakoa on selvitelty erikseen, ei niitä koskevia ehdotuksia käsitelty raportissa. Niiden osalta ehdotettiin kaksi vuotta kestävää seurantaa ja tämän jälkeen mahdollisesti miesten ja naisten tasa-arvon kannalta tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Palanko-Laaka (2005) ehdotti harkittavaksi, että määräaikaisia palvelussuhteita koskeviin lainkohtiin lisätään toteamus siitä, että määräaikaisen palvelussuhteen uusimatta jättämisestä raskauden tai perhevapaan perusteella on erikseen säädetty tasa-arvolaisissa. Raporttia ei oteta yksityiskohtaisempaan tarkasteluun tässä yhteydessä, koska raportin ehdotukset koskevat vain vähäisesti perhevapaita.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti puolestaan toukokuun lopussa 2005 Janne Metsämäen selvityshenkilöksi selvittämään perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittämistä (Metsämäki 2005). Hänen tehtävänsä oli selvittää, miten perhevapaista aiheutuvat kustannukset saataisiin jakautumaan nykyistä tasaisemmin ja miten molempien vanhempien, erityisesti isien, osallistumista lastenhoitoon voitaisiin edistää. Selvityshenkilön asettamista oli esittänyt myös samapalkkaisuusohjelman laatinut työryhmä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005b). Lisäksi eduskunta oli hyväksynyt keväällä 2005 tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä työelämä- ja tasa-arvo valiokunnan esittämän lausuman (TyVM 3/2005), jossa hallitusta kehoitettiin ryhtymään toimenpiteisiin vanhemmuudesta aiheutuvien kustannusten jakamiseksi yhteisvastuullisesti kaikkien työnantajien kesken.

Työministeriön työryhmän ja sosiaali- ja terveysministeriön asettaman selvitysmiehen työskentelyn lähtökohtia olivat perhevapaiden tasaisemman käytön edistäminen sukupuolten kesken ja perhevapaista aiheutuvien työnantajakustannusten tasaaminen. Perhevapaaudistuksen keskeisiksi ongelmiksi muotoutuivat perhevapaiden epätasainen jakautuminen vanhempien kesken (ts. isien vähäinen perhevapaiden käyttö) ja perhevapaiden käytöstä aiheutuvien kustannusten epätasainen jakautuminen työnantajien kesken. Ongelma valmistelutyössä ei ensi sijassa keskittynyt hallituksen tärkeimpään tavoitteeseen eli työllisyysasteen nostamiseen, vaan ennen kaikkea sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen, isien perhevapaiden

käytön lisäämisen ja siten perhevapaista aiheutuvien kustannusten tasaisemman jakautumisen voidaan katsoa välillisesti parantavan naisten työmarkkina-asemaa ja siten myös työllisyyttä.

Keinot ja vaihtoehdot isien perhevapaiden käytön lisäämiseksi ja perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausten kehittämiseksi

Työministeriön työryhmän esittämät pienet muutokset perhevapaiden tasaisemman käytön edistämiseksi

Työministeriön asettama työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä työministeriölle marraskuussa 2005 (Työsopimuslain perhevapaasäännösten toimivuutta arvioiva työryhmä 2005). Sen keskeinen esitys koski vuonna 2003 voimaan tulleen niin sanotun isäkuukauden käytön joustavoittamista. Vaikka isien perhevapaiden käyttö oli kasvanut uudistuksen myötä ja jossain määrin voidaan puhua jopa perhevapaauudistuksen luomasta uudesta ”hyvän isyyden normista” (Hämäläinen ja Takala 2007, 28), käytännössä isäkuukauden toteuttaminen ei ollut sujunut ongelmitta. Yleisimmin esitetty syy bonusvapaan pitämättä jättämiseen oli se, että vanhempainvapaalla oleva äiti oli jäämässä kotihoidon tuen turvin kotiin, jolloin isän ei ollut käytännössä mahdollista pitää bonusvapaata (Salmi ym. 2009, 51). Bonusvapaa oli pidettävä heti vanhempainvapaan jälkeen, eikä hoitovapaata ja isäkuukautta voinut pitää päällekkäin (ks. myös Hämäläinen ja Takala 2007). Ryhmä esitti, että isä voisi pitää vanhempainvapaan kaksi viimeistä viikkoa ja ns. bonusvapaan vasta sen jälkeen, kun äiti on ensin ollut vanhempainvapaan päätteeksi vuosilomalla tai lyhyellä hoitovapaalla.

Lisäksi bonusvapaan toteutuminen edellytti, että vanhemmat olivat ottaneet huomioon vanhempainvapaan jakamisen jo vapaista ilmoittaessaan. Jos äiti ilmoitti pitävänsä äitiysvapaan lisäksi koko vanhempainvapaan, isällä ei ollut käytännössä mahdollisuutta pitää isäkuukauttaan, ellei äidin työnantaja suostunut ilmoitetun vanhempainvapaan ajankohdan muuttamiseen. Ilmoitetun vanhempainvapaan ajankohdan muuttaminen edellytti aina lapsen hoitoedellytyksissä tapahtunutta olennaista muutosta eli perusteltua syytä. Perusteltuna syynä ei pidetty yksinomaan sitä, että vanhemmat päättivät jakaa käytössään olevan vanhempainvapaan toisella tavalla. (Työsopimuslain perhevapaasäännösten toimivuutta arvioiva työryhmä 2005, 35–36.) Ryhmä esitti muutoksia perhevapaiden ilmoittamiseen liittyviin tapoihin ja pituuksiin. Peruseriaate olisi edelleen se, että äitiys-, isyys-, vanhempain- ja hoitovapaasta olisi ilmoitettava työnantajalle vähintään kaksi kuukautta ennen vapaan alkamista. Jos se ei olisi mahdollista puolison työnsaannin vuoksi, ilmoitusajaksi riittäisi kuukausi. Työryhmä esitti,

että työsopimuslain ilmoitusvelvollisuutta koskevien perhevapaasäännösten rakennetta muutettaisiin siten, että perhevapaita koskevat ilmoitusajat olisivat omana pykälänään.

Työryhmä katsoi lisäksi, että vanhempainvapaista ja isäkuukaudesta tulisi tiedottaa nykyistä paremmin, jotta isän oikeus isäkuukauteen toteutuisi. Myös vanhemmat kokevat tehokkaamman tiedotuksen olevan keskeinen keino edistää isien bonusvapaan käyttöä (Salmi ym. 2009, 61–62). Työryhmä esitti lisäksi, että etävanhemmalla, lapsen kanssa eri taloudessa asuvalla vanhemmalla, olisi oikeus hoitaa alle 10-vuotiaasta äkillisesti sairastunutta lasta. Loput työryhmän esityksistä koskivat eri taloudessa asuvan vanhemman, adoptiovanhemman, rekisteröidyssä parisuhteessa olevan sekä vammaisen ja pitkäaikaissairaana lapsen vanhemman perhevapaoikeuksia.

Vaikka asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoite oli selvittää myös työnantajille aiheutuvien kustannusten tasaamista, raportissa ei otettu kantaa vanhemmuuden kustannusten tasaamiseen sosiaali- ja terveysministeriön selvittäessä asiaa samanaikaisesti. Työryhmä katsoi, että perhevapaakustannusten jakautumista ja tasausta tulee valmistella edelleen sosiaali- ja terveysministeriön johdolla yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Perhe- ja työelämän yhteensovittamisen kysymykset ovat tyypillisiä useammalle kuin yhdelle hallintoalalle kuuluvia asioita. Perhevapaaudistuksen kohdalla havaittavissa olevan kahden sektorin, työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön, välinen hallinnollinen ”kitka” voi vaikuttaa poliittisen prosessin etenemiseen ja sen lopputulokseen. Tähän kysymykseen palataan artikkelin loppupuolella.

Selvitysmiehen esittämät suuret muutokset perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittämiseksi

Selvitysmies luovutti raporttinsa sosiaali- ja terveysministerille syksyllä 2005 (Metsämäki 2005). Raportissa esitettiin suuria muutoksia järjestelmään. Perhevapaista aiheutuvien kustannusten tasauksen kehittämiseksi Metsämäki ehdotti erillisen vanhempainvakuutuksen perustamista, mistä korvattaisiin työnantajien kustannukset ja maksettaisiin työntekijöiden vanhempainpäivärahat. Tasaus ehdotettiin toteutettavaksi yksinkertaisella mallilla siten, että kaikki työnantajat maksavat maksua, jolla rahoitetaan tasaus niille työnantajille, joille perhevapaista aiheutuu kustannuksia. Raportissaan selvitysmies perustelee vanhempainvakuutusta sillä, että ”yhteiskunnassa on kannettava yhteisvastuullisesti vastuuta tulevien sukupolvien synnyttämisestä ja kasvattamisesta”. Selvitysmiehen esitys oli radikaali sen haastaessa olemassa olevan rahoitusmallin. Toteutuessaan se olisi muuttanut selkeästi perhevapaajärjestelmää, erityisesti sen rahoitusta.

Toinen selvitysmiehen esittämä suurempi uudistus koski vanhempainpäivärahan korvaustason nostamista 80 prosenttiin palkasta – tavoitteena oli edistää isien perhevapaiden käyttöä. Korottamista perusteltiin sillä, että päivärahan riittämättömyys on noussut pääsyyksi isien vanhempainvapaan käyttämättömyydelle (Takala 2005; Hämäläinen ja Takala 2007; Salmi ym. 2009). Selvitysmies esitti myös päivärahojen porrastuksen poistamista. Päivärahoille ei esitetty ns. kattoa, jollainen on käytössä esimerkiksi Ruotsissa. Päivärahan korvaustason korottaminen ja porrastuksen poistaminen lisäisivät kustannusten tasausta niille työnantajille, jotka maksavat palkkaa perhevapaiden ajalta. Päivärahan nostamista perusteltiin myös sillä, että se helpottaisi mahdollisuuksia sopia palkallisesta äitiysvapaasta niillä aloilla, joilla palkallisuutta ei vielä ole. Selvitysmies ehdotti lisäksi, että työnantajille ryhdyttäisiin maksamaan tasausta sairaan lapsen hoitoajalta maksetuista palkoista.

Lisäksi raportissa esitetään pienempiä uudistuksia. Työministeriön työryhmän tapaan esityksissä korostui informoinnin tärkeys. Työmarkkinaosapuolten kanssa tulisi jatkaa tiedotus- ja kampanjayhteistyötä niin, että työpaikalla suhtauduttaisiin myönteisemmin isien perhevapaiden käyttöön. Samalla selvitysmies toi esiin, että perhevapaalainsäädännön kehittämisehdotukset (mm. bonusvapaan ajankohdan joustavoittaminen) käsiteltäisiin ja viimeisteltäisiin työministeriön perhevapaatyöryhmässä.

Esitysten vastaanotto ja muutosprosessin lukittuminen

Työmarkkinajärjestöt suhtautuivat työministeriön työryhmän esityksiin myönteisesti, ja työryhmän ehdotukset hyväksyttiin lähes kokonaisuudessaan. Työryhmän esitysten mukanaan tuoma muutos oli vähäinen, ja kokonaisuudessaan niiden vaikutusta naisten työmarkkina-aseman parantumiseen voidaan pitää suhteellisen pienenä. Muutokset olivat myös siinä mielessä riittävän pieniä, etteivät ne aiheuttaneet osapuolten välisiä intressiristiriitoja, mikä ilmenee muun muassa siinä, että työmarkkinajärjestöt ottivat työryhmän esitykset vastaan myönteisesti (Työryhmä esittää parannuksia ... 2005).

Selvityshenkilön esitysten vastaanotto oli hyvin toisenlainen. Työnantaja-puoli suhtautui niihin erittäin kielteisesti ja ”ehti tyrmäämään sen ennen kuin siitä ehti muste kuivua” (EK tyrmäsi esityksen ... 2005). Suomen Yrittäjien (2005) mielestä selvitysmies esitti ”väärrä lääketä” vanhemmuudesta työnantajille koituvien kustannusten pienentämiseksi. Se katsoi, että työnantajille vanhemmuudesta koituvia kustannuksia on korvattava nykyistä laajemmin, mutta korvausten rahoittamisessa on siirryttävä verovaroin tapahtuvaan rahoitukseen. Elinkeinoelämän keskusliitto (2005) piti raportin ehdotusta työnantajamaksujen korottamisesta ”mahdottomana”. Se katsoi työnantajien sosiaalivakuutusmak-

sujen olevan nykyäänkin liian korkealla tasolla, ja korottamisen sijaan valtion tulisi pyrkiä niiden pienentämiseen. Järjestön mielestä valtion pitää vastedes kantaa nykyistä suurempi vastuu perhekustannuksista: ”Vastuu väestöpolitiikasta kuuluu valtiolle, eikä lasten varjolla pidä nostaa jo ennestään korkeita työnantajan sosiaalikuluja”.

Työnantajapuolen kritiikki kohdistui ensi sijassa esityksen taloudellisiin vaikutuksiin ja ennen kaikkea rahaan: työnantajien kasvaneeseen rahoitusvastuuseen. Työnantajat eivät hyväksyneet siinä ehdotettua uutta maksua työnantajille, mikä oli yksi syy selvitysmiehen raportin hautaamiseen. Työnantajat olivat osallistuneet lapsilisien maksamiseen, mutta vuodesta 1985 lähtien oli vuosittain tehty päätös työnantajan lapsilisämaksun perimättä jättämisestä ja työnantajat olivat vaatineet voimakkaasti sen poistamista pysyvästi, ja se poistettiinkin vuoden 2000 alusta (HE 63/1999; Bergholm 2003). Tätä taustaa vasten on selvää, että työnantajat vastustivat uutta maksua.

Toisin kuin Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto suhtautui kriittisesti sairaan lapsen hoidon ajalta kustannusten tasaamiseen työnantajien välillä. Se katsoi, että työnantajien tulee vastata itse tekemistään työehtosopimuksista. Tämän vuoksi perhevapaakustannusten tasaamisen tulisi koskea vain lakisääteisiä perhevapaakustannuksia. Sairaan lapsen hoidon ajalta työntekijälle maksettava palkka ei ole lakisääteinen vaan työehtosopimukseen perustuva kustannus. Elinkeinoelämän keskusliitto kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että vanhemmat käyttävät oikeuttaan tilapäiseen hoitovapaaseen sairaan lapsen hoitamiseksi melko tasaisesti, minkä sairaan lapsen hoidosta aiheutuvien kustannusten tasaamiseen työnantajien välillä ei ollut vastaavanlaisia perusteita kuin äitiys- ja vanhempainvapaasta aiheutuvien vuosilomakustannusten tasaamiseen. Hallituksen esitys ei sisältänytäkään ehdotusta työnantajakustannusten tasoittamisesta sairaan lapsen hoidon ajalta. Hallituksen mukaan kyse olisi ollut tällöin korvausoikeuden kehittämisestä eikä kustannusten tasaamisen kehittämisestä (HE 112/2006). Tilapäisen hoitovapaan käyttö on työolotutkimuksen mukaan jakaantunut vanhempien kesken tasaisemmin kuin vanhempainvapaiden käyttö (ks. esim. Lehto ja Sutela 2008).

Työntekijäpuoli oli selvitysmiehen ehdotuksiin tyytyväisempi, joskin se piti niitä riittämättöminä. Akavan (2005) mielestä esitykset muodostavat käyttökelpoisen mallin, joka lisää perhevapaakustannusten läpinäkyvyyttä ja tasaamisen avoimuutta. Perhevapaakustannusten tasaamisen se katsoi toteutuvan täysin vasta sitten, kun kustannukset kompensoidaan työnantajille täysimääräisinä. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK (ks. esim. Toimihenkilöunioni 2005) suhtautui kolmesta työntekijäjärjestöstä kriittisimmin ehdotukseen. Sen mukaan esityksessä korotettiin etuuksia sen sijaan, että niitä olisi tasattu. Tasokorotus auttaisi enintään välillisesti tasaamaan perhevapaista aiheutuvia kustannuksia. Ongelmaksi jäisi edelleen se, että työnantajien on kustannussyistä kannatta-

vampaa palkata miehiä kuin naisia. Työnantajille aiheutuvien epäsuorien kustannusten onkin todettu olevan suoria kustannuksia huomattavasti suuremmat (Johansson ym. 2007).

Työmarkkinajärjestöistä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) (2005) arvio oli suopein. Se katsoi, että selvitysmiehen peruslinja oli oikea sen saattaessa työnantajat entistä enemmän yhteisvastuuseen perhevapaista aiheutuvista kustannuksista. Elinkeinoelämän keskusliiton lakiasiaintohtori Lasse Laatonen kuitenkin kyseenalaisti SAK:n kannan ja ihmetteli, miten SAK näin pian tupo-väännön jälkeen oli kannattamassa uutta työnantajamaksua (Perhevapaiden kuluista tulee ... 2005). Elinkeinoelämän keskusliitto vetosi perhevapaaudistuksen kiistassa viimeksi tehtyyn sopimukseen pitäen työnantajamaksujen korottamista kesken sopimuskauden jo sovitun sopimuksen vastaisena toimintana.

Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre on eduskunnassa esittelemä selvitysmiehen malli herätti vilkasta keskustelua ja ”kuumensi tunteita” (Perhevapaiden korvaukset kuumensivat ... 2005). Mönkäre puolusti esitystä ja hänen mukaansa ”oli käsittämätöntä, että työnantajapuoli niinkin voimakkaasti torjuu esityksen”. Hän perusteli, että kyseessä on työnantajan etu, koska sitoutuneesta työvoimasta alkaa olla pula. Ehdotuksessa esitetty 0,44 prosentin lisäys sairausvakuutukseen kustannuksiin oli Mönkäre on mukaan ”hyttysen ininää”. (PTK 92/2005.)

Puolueiden edustajat olivat vahvasti eri mieltä siitä, miten perhevapaista työnantajille aiheutuvia kustannuksia tulisi tasata. Selvitysmiehen esitykset saivat kannustusta lähinnä vasemmistoliiton, vihreiden ja SDP:n edustajilta, sen sijaan erityisesti kokoomuksen edustajat kyseenalaistivat esityksen sisällön. Ben Zyskowicz kritisoi ihmetellen selvitysmiehen esitystä siitä, että paranevat etuudet äitiys- ja isyyslomalle jäävälle rahoitetaan vyöryttämällä kustannukset muiden yrittäjien maksettavaksi: ”Miksi yleensäkin työnantajien tulisi vastata vanhemmuuden kustannuksista?” (PTK 92/2005.) Kokoomuksen näkemykset perhevapaaudistuksesta vastasivat pitkälle työnantajapuolen linjauksia. Vasemmistoliiton Minna Sirnö toteaa, että ”kokoomus paljastaa selvästi oikeat karvansa” (PTK 92/2005). Suomalaiselle järjestelmälle on ollut muita maita ominaisempaa puolueiden kytkös luokkarakenteeseen, puolueet ovat luokkapuolueita, jotka ajavat oman taustaryhmänsä intressejä (Kangas 2006, 202).

Selvitysmiehen esityksistä toteutuivat lopulta ainoastaan työministeriön työryhmän valmistelemat ehdotukset isäkuukauden käytön joustavoittamisesta ja tiedottamisesta liittyvistä toimenpiteistä. Esitykset vanhempainpäivärahojen tason korotuksesta ja päivärahasojen porrastuksen poistamisesta toteutuivat vain osittain. Selvitysmiehen esittämät ehdotukset olisivat toteutuessaan merkinneet selkeää muutosta suomalaiseen perhevapaajärjestelmään, erityisesti sen rahoitukseen. Esitysten tyrmäys työnantajapuolelta oli keskeinen muutoksen

lukitseva käännekohta. Työnantajapuoli vetosi vuosille 2005–2007 sovittuun tulopoliittiseen sopimukseen, jossa se oli yhdessä työntekijäpuolen ja hallituksen kanssa sopinut työmarkkinoita koskevasta ratkaisusta. Olemassa olevaa tulopoliittista kokonaisratkaisua käytettiin institutionaalisena ”lukkona”. Porvarillisten puolueiden näkemykset perhevapaiden uudistamisesta vahvistivat lukittumista.

Työnantajapuoli kritisoi selvityshenkilön esityksen sisällön ohella myös sitä tapaa, jolla hallitus oli kaudellaan asettanut hänet ja muutamia muita selvityshenkilöitä. Työnantajapuoli katsoi loppuvuodesta 2005 hallituksen tehneen tietoista poliittista työtä valitessaan selvityshenkilöiksi ay-liikkeen edustajia ja sosiaalidemokraattisen puolueen puoluekirjan omaavia henkilöitä (Työnantajat: Hallitus runnoo ... 2005). Toiminnan katsottiin rikkovan kolmikan neuvottelujen perinnettä ja ideaa. Selvitysmiehen esitysten kritiikki ei johtunut puhtaasti esitysten sisällöstä vaan vastustus kumpusi osittain vallalla olleiden tapojen rikkomisesta. Työnantajapuolen mielestä kolmikanta ei voi lähteä siitä, että ensin hyvin yksipuolisesti valmistutetaan ehdotus, jonka pohjalta käynnistyvät varsinaiset kolmikan neuvottelut.

Metsämäen nimitystä kritisoitiin myös siitä, että selvitystä vei eteenpäin loppujen lopuksi hänen aviovaimonsa Tuula Haatainen, joka oli valittu sosiaali- ja terveysministeriksi Sinikka Mönkäreeseen siirryttyä Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtajaksi. Vaihdos tapahtui heti sen jälkeen, kun Mönkäre oli esitellyt selvitysmiehen ehdotukset eduskunnalle. Keskeisimmän tahon vaihtuminen tapahtui prosessin käännekohdassa, jossa selvitysmiehen esitykset joutuivat ankaran kritiikin kohteeksi.

Kolmikannan konsensus vaihtoehtoista

Perhevapaaudistusta ryhdyttiin valmistelemaan selvitysmiehen esitysten tyrmäyksen jälkeen lokakuussa 2005 sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä. Työryhmän tehtävä oli selvittää erillisen vanhempainvapainvakuutuksen käyttöönottoa, vanhempainpäivärahan tasoa, mahdollisuutta maksaa työnantajille sairaan lapsen hoitoajalta kompensatiota ja mahdollisten uudistusten rahoitusta. Selvityshenkilön esityksen ”hautamisen” jälkeen työmarkkinajärjestöjen rooli vahvistui.

Kolmikantaisen ryhmän asettaminen on muutoskohta, joka vahvasti valittua prosessin etenemisen suuntaa. Sen sijaan, että hallitus olisi vienyt eteenpäin selvitysmiehen esitystä, lähdettiin poliittisessa prosessissa hakemaan konsensusta kolmikantaisesti. Muutoskohdissa kollektiiviset toimijat, tässä tapauksessa työmarkkinajärjestöt ja valtiovallan edustajat, neuvottelivat jatkotoimenpiteistä (vrt. Ebbinghaus 2005). Perhevapaaudistuksen valmistelu ja toteutus jatkoivat vuosikymmenien traditiota, jossa perhevapaista on päätetty kolmikantaisesti.

Kolmikantainen työryhmä oli riitaisa, eikä se saanut työtään valmiiksi mää-
räaikaan mennessä. Sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen oli keskeyttänyt
työryhmän työn tammikuun puolessavälissä kahdeksi viikoksi, kun edellytyksiä
ratkaisulle ei ollut. Työryhmän puheenjohtaja Matti Toiviaisen mukaan ongel-
ma oli lisäkustannusten rahoittaminen (Perhevapaiden kustannusten jaosta ...
2006). Sosiaali- ja terveysministeri ei antanut työryhmälle jatkoaikaa mietinnön
laatimiseen. Valtiosihteeri Leila Kostiaisen mukaan näin tehtiin, koska näytti
siltä, että mietintöön olisi tullut useita eriäviä mielipiteitä sekä työnantaja- että
työntekijäpuolelta (Työryhmä ei löytänyt ... 2006). Käytännössä työmarkkina-
osapuolista koostuva joukko jatkoi kokoontumista epävirallisesti.

Selvitysmiehen esityksen pohjalta työskennellyt kolmikantainen työryhmä
sai maaliskuun puolessa välissä 2006 valmiiksi ehdotuksen perhevapaakustan-
nusten korvausten kehittämisestä, minkä pohjalta laadittiin hallituksen esitys
(HE 112/2006). Uudistamisen vaihtoehdot olivat muotoutuneet uudelleen pro-
sessin tässä vaiheessa. Työryhmä ei kannattanut erillisen vanhempainvapaan
käyttöönottoa. Sen sijaan ryhmä esitti kohdennettuja korotuksia päivärahoihin
tietyille jaksoille: äitiyspäivärahaa ehdotettiin korotettavaksi 90 prosenttiin
ansiotuloista ensimmäisen 56 päivän ajalta ja isän vanhempainpäivärahaa 80
prosenttiin ansiotuloista ensimmäisen 50 päivän ajalta. Isille maksettavan suu-
remman vanhempainrahan tavoite oli kannustaa isiä perhevapaiden pitämiseen.
Suurimpiin päivärahoihin tehtäviä leikkauksia ehdotettiin lievennettäväksi.

Uutena esityksenä tuotiin se, että perhevapaiden aikana kertyvien vuosi-
lomien työnantajalle aiheuttamien kustannusten kompensatiota korotettaisiin
kattamaan palkan lisäksi lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut. Sairausvakuutus
korvaisi vuosiloma-ajan palkan työnantajalle kokonaisuudessaan. Selvitysmies tai
työministeriön työryhmä ei ollut esittänyt muutoksia vuosilomakompensaation
tasoon. Vastavuoroisesti työryhmä hylkäsi ajatuksen työnantajalle maksettavasta
korvauksesta sairaan lapsen hoitoajalta. Työryhmä esitti työministeriön työ-
ryhmän ehdottamien perhevapaiden käyttöön liittyvien joustojen toteuttamista.
Lisäksi työryhmä esitti selvitysmiehen ja työministeriön työryhmän tapaan
tiedotuskampanjan järjestämistä, minkä tavoite oli kannustaa isiä lisäämään
vanhempainvapaiden käyttöä.

Työmarkkinajärjestöt olivat tyytyväisiä pääsemäänsä ratkaisuun, joskin ne
painottivat hieman eri asioita esityksen ansioina. SAK:n (2006) mukaan uudis-
tuksen tärkein osa-alue oli päivärahojen korottaminen, minkä myötä työnteki-
jöiden toimeentulo perhevapaiden aikana paranisi ja samalla työnantajien saama
kompensatio äitiysvapaan ajalta maksettavasta palkasta nousisi niillä aloilla,
joilla palkallinen äitiysvapaa on käytössä. Se piti tärkeänä sitä, että uudistuksen
jälkeen palkallinen äitiysvapaa ulotetaan kaikkiin työehtosopimuksiin. Akava
(2006) ja STTK (2006) painottivat ensi sijassa esityksen tasa-arvovaikutuksia.
Ne arvioivat neuvottelutuloksen edistävän naisten urakehitystä ja parantavan

naisten työmarkkina-asemaa, kun työnantajille äitiys- ja perhevapaista aiheutuvat kustannukset pienenevät merkittävästi. STTK:n (2006) mielestä oli tärkeää, että työnantajat taipuivat pitkän neuvottelurupeaman myötä kantamaan nykyistä suurempaa taloudellista vastuuta perhevapaista aiheutuvista kustannuksista toteamalla että, ”Suomi tarvitsee lapsia nyt ja jatkossa. Perhevapaista aiheutuvia kustannuksia ei ole perusteltua kaataa vain perheiden itsensä ja veronmaksajien niskoille”. Myös EK:n Seppo Riski katsoi perhevapaakorvausten korottamisen parantavan naisten työmarkkina-asemaa, koska työnantajien saamat korvaukset kasvaisivat ja isät todennäköisesti käyttäisivät nykyistä enemmän oikeuttaan vanhempainvapaaseen (Perhevapaista syntyi sopu 2006).

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi syyskuussa 2006 eduskunnalle hallituksen esityksen vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 112/2006). Sen ensisijaisena tavoitteena oli parantaa työnantajille syntyvistä perhevapaakustannuksista maksettavia korvauksia ja vähentää yksittäiselle työnantajalle perhevapaakustannuksista syntyviä taloudellisia rasitteita. Tavoitteena oli kannustaa isä käyttämään vanhempainvapaata parantamalla päivärahaetuuden tasoa ja mahdollistamalla ns. isäkuukauden joustavampi käyttö. Näiden muutosten avulla nais- ja miesvaltaisten alojen välisen kustannuseron katsottiin tasoittuvan, mikä puolestaan parantaisi naisten työmarkkina-asemaa.

Esitys sisälsi kolmikantaisen perhevapaiden kustannusten jakamista käsitelleen työryhmän ehdotuksen päivärahojen korottamisesta. Lisäksi työnantajalle maksettavaa vuosilomakustannuskorvausta ehdotettiin korotettavan työryhmän esittämällä tavalla. Isien vanhempainvapaan käytön lisäämiseksi ehdotettiin työministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan, että isä voisi käyttää osan vanhempainrahakaudesta nykyistä myöhemmin. Työministeriön työryhmän ehdotuksista etävanhemman oikeudesta sairaan lapsen hoitoon ja hoitovapaasta ilmoittamiselle säädettyjen ilmoitusaikojen muuttamisesta oli annettu hallituksen esitys aiemmin keväällä (HE 44/2006).

Esitys kompastuu perustuslakivaliokunnan lausuntoon

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 38/2006) marraskuussa 2006 että, perhevapaaudistukseen sisältyvä korotusesitys ei ole sopusoinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kanssa. Hallitus esitti vanhempainvapaalle jäävälle isälle maksettavan päivärahan korottamista 70 prosentista 80 prosenttiin työtuloista 50 arkipäivän ajalta. Jos vanhempainrahan käyttäisi äiti, hänen päivärahansa olisi edelleen ollut 70 prosenttia työtuloista. Valiokunnan mukaan sukupuolten erilaiseen kohteluun perustuvaa sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun

keinon hyväksyttävyyteen samoin kuin sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Isien tosiasiallisesti saama vanhempainrahan määrä on jo nykyisin keskimäärin suurempi kuin äitien. Ehdotuksen katsottiin lisäävän tätä eroa entisestään. Isiä ei käsillä olevassa asetelmassa voitu pitää taloudellisuonteisen erityiskohtelun tarpeessa olevana sellaisena ryhmänä, jonka suosimiseksi olisi sallittua ryhtyä perustuslain syrjintäkieltosäännöksen sinänsä mahdollistamiin, positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin sääntelytoimenpiteisiin.

Uusi esitys valmistellaan viikossa

Sosiaali- ja terveysministeriössä jouduttiin valmistelemaan sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haataisen johdolla uusi malli viikossa sen jälkeen, kun ilmeni, että alkuperäistä esitystä ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sosiaali- ja terveysministeriö esitti sekä äidille että isälle maksettavan vanhempainrahan nostamista 75 prosenttiin palkasta 30 ensimmäisen arkipäivän ajan. Jos molemmat vanhemmat käyttävät vanhempainvapaata, saisi kumpikin korotetun päivärahan 30 ensimmäiseltä arkipäivältä. Tämän uskottiin kannustavan isiä käyttämään vanhempainvapaata nykyistä enemmän. Muilta osin hallituksen esitys pysyi ennallaan. Hallituksen sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä hyväksyi Haataisen esittelemän, viikossa valmistellun esityksen yksimielisesti 17. marraskuuta. Hallitus ei antanut perhevapaista uutta lakiesitystä, vaan eduskunnan valiokunnat jatkoivat esityksen käsittelyä uudessa muodossa. Eduskunta hyväksyi esityksen loppuvuodesta 2006.

Prosessin lopputulos

Perhevapaa uudistus tuli voimaan 1.1.2007. Isiä pyrittiin kannustamaan perhevapaiden käyttöön joustavoittamalla ns. isäkuukauden käyttöä ja nostamalla vanhempainrahan tasoa 30 ensimmäisen päivän ajalta. Uudistuksen myötä isät voivat käyttää vanhempainvapaan viimeiset 12 arkipäivää ja sen myötä tulevan kahden viikon bonusvapaan vasta sen jälkeen, kun äiti oli käyttänyt vuosilomansa tai ollut lyhyellä hoitovapaalla. Uudistus paransi vanhempien epäkohdaksi kokemaa järjestelmän osaa: isäkuukauden käyttämättömyyden yleisimpänä syynä pidettiin äidin hoitovapaata (Salmi ym. 2009). Samalla uudistus vahvisti institutionaalista legitimizeettia äitien vanhempainvapaata pidemmälle poissaololle työelämästä. Perhevapaan instituutiota sovitettiin vastaamaan paremmin epävirallista normia: äitien keskimääristä aikaa hoitovapaalla (ks. myös Rantalaiho 2010, 115–116). Vanhempainrahan korotus vastasi myös vanhempien näkemyksiä, joissa isien

perhevapaiden käyttöä voitaisiin parhaiten edistää suuremmalla päivärahalta (Salmi ym. 2009, 59).

Työnantajalle perhevapaista aiheutuvia kustannuksia tasattiin korottamalla äitiysrahakauden korvaustasoa ja vuosilomasta aiheutuvien kustannusten korvausta. Äitiyspäivärahan korvaustaso nostettiin 90 %:iin ansiotuloista 56 ensimmäisen päivän ajalta. Korotus paransi työnantajille aiheutuvien kustannusten korvausta niiden työntäjien kohdalla, jotka maksoivat äitiysvapaan ajalta palkkaa vapaalla olevalle työntekijälleen. Samalla korotus merkitsi parannusta niiden äitien toimeentuloon, jotka eivät kuulu palkallisen äitiysvapaan piiriin. Päivärahan korotukset eivät kuitenkaan koskeneet vähimmäispäivärahaa saavia. Tähän kiinnitettiin huomiota sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 45/2006) ja muun muassa vasemmistoliiton ja vihreiden edustajat vaativat korotuksia vähimmäispäivärahan tasoon. Äitiysrahan korotus oli linjassa muun muassa SAK:n ja kokoomuksen ajamien esityksien kanssa. Kokoomuksen kansanedustajat jättivät vastalauseen sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon (StVM 45/2006), jossa he esittivät äitiyspäivärahatason nostamista ensimmäisen 72 päivän osalta 100 prosenttiin.

Kokonaisuudessaan perhevapaaudistuksen mukanaan tuomia muutoksia voidaan pitää vähäisinä. Ne jatkoivat aiemmin toteutettuja vanhempainvapaiden osittaisuudistuksia. Uudistus muutti suomalaista perhevapaiden järjestelmää, tarkemmin ottaen vanhempainvapaajärjestelmää, monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Eräiden etuuksien eritasoiset korotukset tietyllä ajanjaksolla tekijät järjestelmästä entistä epäselvemmän. Vaikeaselkoisempi järjestelmä vaikeuttaa perhevapaiden jakamisen mahdollisuuksia ja estää perheitä hyödyntämästä perhevapaisiin liittyviä taloudellisia etuja. Näin järjestelmälle asetetut tavoitteet jäävät toteutumatta. Piia Bodganoffin ja Ulla Hämäläisen (2011, 30–31) selvityksestä ilmenee, miten pienen lapsen vanhemmat kokevat nykyisen vanhempainvapaajärjestelmän hyvin monimutkaisena ja ”käsittämättömänä tukiviidakkona”.

Mitkä tekijät vanhempainvapaan poliittisessa prosessissa saivat aikaan ainoastaan vähittäisen muutoksen ja ennen kaikkea aikaisempaa monimutkaisemman järjestelmän? Poliittisissa prosesseissa ratkaisutilanteet, joissa päätös tehdään, ovat kaikkein merkityksellisimpiä. Perhevapaaudistuksen poliittisen prosessin keskeinen käänne olivat selvityshenkilö Metsämäen raportin esitykset. Kyseessä oli päätöksentekotilanne, jossa valittiin prosessin etenemisen suunta – toteutetaanko uudistuksen valmistelu ja päätöksenteko tulopoliittisen perinteen mukaan kolmikantaisesti vai tehdäänkö se hallituksen toimesta? Päätettiin haudata selvitysmiehen esitykset ja perustaa kolmikantainen työryhmä. Hallituksella olisi ollut periaatteessa mahdollisuus jatkaa perhevapaaudistuksen valmistelua selvitysmiehen esitysten pohjalta. Enemmistöhallituksella esitys olisi mennyt läpi myös eduskunnassa. Tällainen päätös olisi merkinnyt huomattavaa

muutosta suomalaiseseen sosiaalipoliittiseen päätöksentekojärjestelmätapaan, jossa työmarkkinajärjestöillä on ollut vahva rooli ja asioita on valmisteltu ja niistä on päätetty kolmikantaisesti. Valittu linja jatkoi Suomen mallia, jossa työmarkkinajärjestöillä on ollut vahva vaikutus sosiaalipoliittisten ratkaisujen sisältöön (Bergholm 2007, 245). Perhevapaaudistus ei murtanut työmarkkinajärjestöjen vahvaa roolia sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa (vrt. esim. Soininvaara 2010). Suomessa työmarkkinajärjestöjen ja valtiovaltaa edustavan hallituksen välinen kolmikantainen yhteistyö on vahvasti institutionalisoitunut (Kiander ym. 2009, 257), mikä asettaa tukevan ”kannen” päätöksentekojärjestelmään ja vaikuttaa poliittisten prosessien lopputulokseen.

Työmarkkinajärjestöjen roolia sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa on usein moitittu. On katsottu, että valta on liukunut korporatioille, jotka ajavat omaa ryhmäintressiään ja mitätöivät edustuksellisen demokratian ydinajatuksen ja yhteisen hyvän tahdon (Kangas 2006, 354; Wiberg 2006, 72). Samalla kolmikantaisesti sovituilla tulopoliittisilla ratkaisuilla on katsottu olevan yhteiskunnallista vakautta ja luottamusta ylläpitäviä vaikutuksia (Kiander ym. 2009).

Prosessin suunta – parlamentarismi vs. korporatismi – vahvistettiin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman kolmikantaisen työryhmän epäonnistuessaa pääsemään yhteisymmärrykseen uudistuksen sisällöstä vuoden 2006 alkupuolella. Ministeri Haatainen uhkasi antaa perhevapaiden kustannusten uudistamisesta oman esityksensä siinä tapauksessa, että kolmikanta ei pääsisi yksimielisyyteen asiasta (Perhevapaiden kustannuksista syntyi ... 2006). Samoilla linjoilla oli ministeritehtävänsä jättänyt Mönkäre, joka painotti kolmikannan kolmatta kantaa, valtiota. Häinkin uhkasi antaa oman esityksensä, mikäli kolmikannassa ei syntyisi sopua. (Mönkäreen perintö: äitiyslomista ... 2005.) Vaikka ministerit esittivät julkisesti antavansa oman esityksensä, kolmikantaa ei kuitenkaan haluttu ryhtyä murtumaan (Työryhmä ei löytänyt ... 2006). Ryhmän annettiin jatkaa työskentelyään epävirallisesti. Asia ratkesi ryhmän päästyä yhteisymmärrykseen myöhemmin keväällä 2006, ja sosiaali- ja terveysministeri ministeri Haatainen ilmoitti olevansa tyytyväinen siihen, että vaikeassa tilanteessa oli saatu aikaan hyvä ratkaisu. Hän katsoi työmarkkinaosapuolten toimineen vastuullisesti ja osoittaneen kykenevänsä tekemään yhteiskunnan kannalta kestäviä ratkaisuja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006.) Tyytyväisyyttä lisäsi se, että esitys saatiin puristettua valmiiksi vielä istuvan hallituksen aikana ja näin hallituksen voitiin katsoa onnistuneen tehtävässään. Ministerin luoma poliittinen paine vaikutti osaltaan siihen, että yksimielinen ratkaisu saatiin aikaan. Samalla oli kyse ministerin ”kasvojen säilyttämisestä” vaikean, osaltaan henkilökohtaisen ja paljon kritiikkiä osakseen saaneen poliittisen prosessin loppuun saattamisessa.

Saavutetussa ratkaisussa oli kyse mitä suurimmissa määrin konsensuksesta. Perhevapaaudistuksen poliittisen prosessin edetessä ja selvitysmiehen esitysten tyrmäyksen jälkeen ongelmaksi muotoutui konsensuksen löytäminen osapuolten

välillä. Työmarkkinajärjestöt pääsivät useamman vuoden keskustelujen ja riitojen jälkeen sopuun perhevapaiden uudistamisesta. Edellisen kerran asia oli jätetty pöydälle 2000-luvun alkupuolella, koska osapuolet eivät olleet päässeet kaikkia osapuolia tyydyttävään esitykseen. (Lammi-Taskula ja Takala 2009.) Tulopoliittisiin sopimuksiin on viimeisen kymmenen vuoden aikana useampaan otteeseen kirjattu työn ja perheen yhteen sovittamiseen liittyviä tavoitteita, jotka koskevat etupäässä perhevapaita ja työaikajärjestelyjä. Vuosille 2005–2007 sopimuksessa perhevapaita ei ollut mainittu. (Lammi-Taskula ym. 2009, 27–28.) Vuoden 2007 ratkaisussa toteutui sekä työnantaja- että työntekijäpuolen etu. Työnantajille kompensoitiin aiempaa laajemmin perhevapaista aiheutuvia suoria kustannuksia ja vanhempainvapaista aiheutuvat korvausmenot rahoitettiin pitkälti samalla laajalla yhteisvastuulla kuin aiemminkin. Työntekijöille kompensoitiin myös aiempaa laajemmin perhevapaiden aikaisen toimeentulon menetystä.

Poliittista prosessia ajatellen voidaan kysyä, olisiko se edennyt nopeammin ja asia ratkennut yksinkertaisemmalla tavalla ilman sosiaali- ja terveysministeriön asettaman selvitysmiehen työtä? Työministeriö asetti kolmikantaisen työtyhmän selvittämään perhevapaiden kustannusten tasaamista maaliskuussa 2005. Sosiaali- ja sosiaaliterveysministeriön asettaessa ”oman” selvitysmiehen selvittämään samaa asiaa keskittyi Krögerin työryhmä tämän vuoksi ainoastaan vapaiden käyttöön. Työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä oli hallinnollista kitkaa perhevapaaudistuksen valmistelussa, mikä ilmenee niiden raporteista viittauksilla toistensa töihin ja tehtävänjaon rajauksilla. Myös Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (TyVL 22/2006) viitataan siihen, että työministeriön edustajia ei ollut otettu sosiaali- ja terveysministeriön asiaa valmistelleeseen työryhmään. Valiokunta katsoi, että asian jatkovalmistelu olisi ollut tarpeellista ja tarkoituksenmukaista tehdä työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvitysmiehet joutuivat voimakkaan kritiikin kohteeksi, ei ainoastaan esitysten sisällön vaan myös sen tavan vuoksi, jolla toimeksianto oli toteutettu. Voidaan vain spekuloida, olisiko asia ratkennut nopeammin ja vaivattomammin, jos sitä olisi käsitelty ainoastaan yhdessä työryhmässä? Samoin voidaan spekuloida, oliko kyseessä sellainen tilanne, jossa huomattiin, että kustannuksista ei päästäisi kerralla yhteisymmärrykseen ja siksi oli tarvetta lisätä painetta toisella selvittelytyöllä?

Perhevapaaudistukseen osallistuneita toimijoita voidaan pitää hyvin vakiintuneina tahoina sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa. Samalla kyse on pienestä, suljetusta, kolmikantaisesta piiristä. Tämä ilmenee tarkasteltaessa valmistelutyötä tehneiden työryhmien sekä valiokuntatyöhön osallistuneiden asiantuntijoiden kokoonpanoja. Työministeriön asettamassa työryhmässä jäseniä oli 12 mukaan lukien puheenjohtaja ja sihteeri. Heistä puolet oli virkamiehiä ja puolet työmarkkinajärjestöjen edustajia (mukaan lukien Suomen Yrittäjien edustaja), joista puolet oli työnantajapuolen ja puolet työntekijäpuolen edustajia.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä jäseniä oli 17 (mukaan lukien puheenjohtaja ja kaksi sihteeriä). Jäsenistä viisi oli virkamiestä, neljä työnantajapuolen edustajaa, viisi työntekijäpuolen edustajaa ja yksi kansanedustaja tasa-arvoasianneuvottelukunnan edustajana.

Päätöksenteon näkökulmasta huomionarvoista on se, että valiokunnan kuulemista asiantuntijoista enemmistö oli esityksen valmisteluun osallistuvia henkilöitä tai tahoja. Kuultavina olivat samat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, jotka ovat osallistuneet päätöksen valmisteluun. Ulkopuolisia asiantuntijoita käytettiin ensi sijassa perustuslakivaliokunnassa, jonka antaman kielteisen lausunnon jälkeen esitys palautettiin sosiaali- ja terveysministeriöön valmisteluun. Kolmesta asiaa käsitelleestä valiokunnasta ainoastaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa oli kuultavana kansalaisjärjestöjen edustajia. Kansalaisjärjestöjen rooli päätöksentekoprosessissa oli hyvin marginaalinen ja niiden mahdollisuudet vaikuttaa toteutettavan politiikan sisältöön prosessin tässä vaiheessa oli vähäinen. Kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia on pyritty parantamaan kehittämällä kuulemisjärjestelmää ja luomalla kansalais- ja kansalaisjärjestöstrategia. Kansalaisyhteiskunnan rooli vaihtelee aihealueiden mukaan, esimerkiksi köyhyyspolitiikassa järjestöillä on ollut keskeinen rooli (ks. Kuivalainen ja Niemelä 2010). Järjestöjen ääni tulee todennäköisesti paremmin esille niissä kysymyksissä, joissa työmarkkinajärjestöt ovat mukana matalammalla profililla.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Poliittisella asialistalla työn ja perheen yhteensovittamisen parantaminen on ollut viime vuosina vahvasti esillä. Poliitiikan keskiössä ovat olleet etenkin perhevapaat ja perhevapaiden osalta erityisesti vanhempainvapaat. Toimenpiteiden tavoitteena ovat olleet vanhempainvapaiden tasaisemman käytön edistäminen isien ja äitien kesken ja vanhempainvapaiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten laajempi korvaus työnantajille. Artikkelissa tarkasteltiin vuonna 2007 voimaan tulleen perhevapaaudistuksen poliittista prosessia. Tavoitteena oli toisaalta kuvata prosessin eri vaiheet ja toisaalta analysoida niitä tekijöitä ja tapahtumia, jotka vaikuttivat prosessin etenemiseen ja prosessin lopputulokseen.

Vuoden 2007 perhevapaaudistus tarjoaa oivan esimerkin sosiaalipoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Poliittisen prosessin tarkastelussa tuli esiin, miten olemassa olevat instituutiot ehdollistavat politiikkaa. Sosiaalipoliittikkaa koskeva päätöksenteko ei ole Suomessa monoliittinen, päinvastoin päätöksentekoon osallistuu useita ryhmiä, joilla on omat intressinsä. Perhevapaaudistusta valmisteltiin usean tahon toimesta. Valmistelevat tahot olivat sosiaali- ja terveysministeriön asettamaa selvitysmiestä lukuun ottamatta kolmikantaisia.

Valmistelussa ja päätöksenteossa yhdistyivät sekä työmarkkinaosapuolten että valtiovallan intressit ja pyrkimykset. Suomalaisessa sosiaalipoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä työmarkkinaosapuolilla on ollut keskeinen asema. Vuonna 2007 toteutettu perhevapaaudistus jatkoi sitä neljän vuosikymmenen traditiota, jossa perhevapaista on sovittu kolmikantaisesti ja jossa toimijoiden eriävät intressit ohjaavat uudistusta.

197

Perhevapaiden uudistamiseksi esitettiin erilaisia vaihtoehtoja. Työnantaja-puoli vastusti voimakkaasti perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittämistä selvittäneen selvitysmiehen esityksiä ja lukitsi poliittisen prosessin suunnan vetoamalla muun muassa olemassa olevaan tulopoliittiseen sopimukseen. Tuloksena oli lopulta vähäinen muutos, joka jatkoi perhevapaisiin 2000-luvulla toteutettuja muita vähittäisiä osittaisuudistuksia. Valitut vaihtoehdot olivat pieniä – sellaisia, joista osallistujien oli helppo päästä konsensukseen ja jotka hyödyttivät jonkin verran kaikkia toimijoita: työnantajille kompensoitiin laajemmin perhevapaista aiheutuvia kustannuksia, työntekijöiden saama korvaus työstä poissaolon aikana kasvoi ja valtio edisti pienin askeleen verran perhevapaiden tasaisempaa jakautumista.

Keskustelu vanhempainvapaista on jatkunut vilkkaana tarkastellun perhevapaaudistuksen jälkeenkin. Sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä asetti elokuussa 2009 vanhempainvapaatyöryhmän puheenjohtajanaan lapsiasiavaltuutettu Maria-Kaisa Aula selvittämään vanhempainvapaajärjestelmän laajempaa uudistamista tavoitteena vanhemmuuden tukeminen, isien kannustaminen nykyistä enemmän perhevapaiden pitoon sekä vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvien kustannusten korvaamisen parantaminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009). Työryhmän asettamiseen johti osaltaan vuoden 2007 perhevapaaudistus, joka oli muuttanut järjestelmän aiempaa monimutkaisemmaksi. Ryhmän tavoite oli selkeyttää perhevapaajärjestelmää (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008).

Työryhmä oli laaja-alainen ja se jatkoi perhevapaiden uudistamisen traditiota siinä, että työmarkkinajärjestöt ovat mukana valmistelutyössä. Vakiintuneiden osallistujien työryhmässä oli muutaman järjestön edustus (Väestöliitto ry, Pelastakaa lapset ry ja Allianssi ry). Se jatkoi traditiota myös siinä, että eri osapuolten näkemykset perhevapaiden uudistamisesta erosivat selkeästi toisistaan (Perhevapaiden uudistamisesta isot ... 2009; Palkansaaajat kiittävät ja ... 2009). Työryhmä ei päässyt yksimieliseen mietintöön (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011). Ryhmä esitti kolmea erilaista mallia perhevapaiden kehittämiseen, selkeää kantaa se ei ottanut yhteenkään niistä. Raportin lopussa se toteaa, että ”työryhmän työ antaa edellytyksiä käydä julkista keskustelua uudistusten toivotusta suunnasta” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 82). Ryhmän selkein esitys koski vanhempainpäivärahakauden pidentämistä. Näyttää siltä, että perhevapaat ja niiden uudistaminen tulevat olemaan myös tulevien hallitusten hallitusohjelmissa ja uudistukset jatkuvat mitä todennäköisimmin osittaisuudistusten linjalla.

Julkisessa ja poliittisessa keskustelussa on ollut esillä isien mahdollisuus omaan, korvamerkittyyn vanhempainvapaajaksoon, ns. isäkiintiöön. Vaihtoehtoisena mallina on esitetty 6+6+6-mallia, jossa kuusi kuukautta vanhempainvapaasta varattaisiin äidille, kuusi kuukautta olisi isille korvamerkittyä vapaata ja kuusi kuukautta vanhemmat voisivat jakaa keskenään sopien. Tämä malli oli yksi niistä kolmesta jonka vanhempainvapaatyöryhmä nosti esiin. 6+6+6-malli on entisen Stakesin tutkijoiden Minna Salmen ja Johanna Lammi-Taskulan syyskuussa 2006 laatima ehdotus vanhempainvapaan uudistamisesta.

Ehdotus on saanut laajaa kannatusta. Muun muassa tasa-arvoministeri Steffan Wallin on useaan otteeseen tuonut esiin ns. Islannin järjestelmään pohjautuvan mallin etuja (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007 ja 2010a). Perhebarometrin mukaan perhevapaiden pidentämisellä ja 6+6+6-mallilla on vahva kannatus myös vanhempien keskuudessa (Lainiala 2010). Syksyn 2010 alussa sekä STTK että Akava ilmoittivat kannattavansa perhevapaiden uudistamista 6+6+6-mallin mukaisesti. Akavan edustaja jätti vanhempainvapaatyöryhmän muistioon eriävän mielipiteen. Työryhmän muistiota pidetään vaatimattomana, ja ryhmän olisi tullut edetä sen mukaan 6+6+6-mallin pohjalta ehdotuksissaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 100–101.) Suurimmista puolueista vihreät, vasemmistoliitto ja RKP ovat esittäneet vanhempainvapaan pidentämistä ja uudistamista kiintiöperustalle. Työnantajapuoli suhtautuu malliin kielteisesti katsoen sen muun muassa pidentävän entisestään äidin poissaltoa työelämästä ja olevan liian kallis. Mallia vastustetaan myös perheiden autonomisuuden ja valinnanmahdollisuuksien nimissä.

Valmisteilla olevaan uudistukseen on viime aikoina tullut lisää – Kingdonin (2003) termiä lainaten – ”keiton aineksia”. Euroopan unionissa ollaan valmistelemassa direktiiviä palkallisesta 20 viikon äitiysvapaasta. Monet maat vastustavat hanketta, Suomi muiden mukana. Suomi tukee direktiivivapaan pidentämistä 14 viikosta 18 viikkoon ja katsoo sen jälkeisen vapaan oltavan jaettavissa vanhempien kesken. Ehdotetun 20 viikon pituisen palkallisen äitiysvapaan katsotaan heikentävän naisten asemaa työmarkkinoilla työnantajien kohonneiden kustannusten vuoksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010b.) Myös Elinkeinoelämän keskusliitto (2010) on suhtautunut kielteisesti esitykseen sen aiheuttamien lisäkustannusten vuoksi. Se katsoo lisäkustannusten heikentävän perheenperustamisissä olevien naisten työmarkkina-asemaa.

Hallituksen syksyllä 2010 antamassa tasa-arvoselonteossa tuotiin puolestaan esiin, että äitiysvapaasta aiheutuvien suorien kustannusten kompensointia työnantajille tulisi lisätä. Lisäksi selonteossa katsotaan tärkeäksi siirtyä pidemmällä aikavälillä perhevapaakustannusten rahoituksessa malliin, jossa kaikki perhevapaakorvaukset maksettaisiin erityisestä vakuutuksesta ja johon varat koottaisiin työnantajilta, työntekijöiltä ja valtiolta. (VNS 7/2010.) Tämä on yhtenevä selvityshenkilö Metsämäen (2005) esityksiin. Vaikka esitys erillisestä vakuutuksesta

ei saanutkaan riittävää kannatusta tuolloin, näyttää siltä, että ajatus on edelleen jossain määrin mukana poliittisissa prosesseissa.

Huomionarvoista perhevapaiden poliittisissa prosesseissa on se, että perhevapaiden uudistukset ovat koskeneet ensi sijassa ainoastaan vanhempainvapaita; lapsen hoitovapaita ei ole otettu aktiivisen uudistamisen kohteeksi (keskustelusta myös Varjonen 2011). Kotihoidon tuen asemasta keskustellaan käytännössä hyvin vähän. Kotihoidon tuki onkin jonkinlaisessa ”pyhän lehmän” asemassa (Kotihoidon tuet ajavat naisia ... 2011). Kotihoidon tuen käytön jopa vanhempainvapaita epätasaisempi jakaantuminen naisten ja miesten kesken ei näytä olevan samanlainen yhteiskunnallinen ongelma tai poliittinen haaste kuin vanhempainvapaiden epätasainen käyttö. Suomi poikkeaa perhevapaiden osalta monella tapaa muista Pohjoismaista, ja viimeisten kahden vuosikymmenen aikana Suomesta on tullut julkisen vallan tukema kotiäitiyhteiskunta (Anttonen ja Sointu 2006, 177). Sukupuolten välien tasa-arvon ja naisten työmarkkina-aseman edistämiseksi on välttämätöntä, että perhevapaiden uudistukset koskevat vastaisuudessa vanhempainvapaiden lisäksi hoitovapaata. Perheen ja työn yhteensovittamista tulee pohtia laajempuna kysymyksenä kuin ainoastaan vanhempainvapaakauteen liittyvänä asiana.

Lähteet

Akava. Työnantajilla avaimet perhevapaiden kustannusten tasaamiseen. Tiedote, 20.9.2005. Saatavissa: <<http://www.tek.fi/uutiset/Akava200905.html>>. Viitattu 12.9.2010.

Akava. AKAVAn lakimies Jarmo Pätäri: Neuvottelutulos perhevapaakustannusten jakamiseksi edistää naisten urakehitystä 30.3.2006. Saatavissa:<<http://www.tek.fi/index.php?id=325>>. Viitattu 1.9.2010.

Anttonen A, Sointu L. Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes, 2006.

Bergholm T. Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty. Yhteiskuntapolitiikka 2003; 68 (1): 63–76.

Bergholm T. Suomen mallin synty. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72 (5): 475–492.

Bogdanoff P, Hämäläinen U. Bodyt, potkarit ja perhevapaat. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 22, 2011.

Cohen MD, March JG, Olsen JP. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly 1972; 17 (1): 1–25.

Easton D. A systems analyses of political life. New York, NY: Wiley, 1965.

Ebbinghaus B. Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 2, 2005.

EK tyrmäsi esityksen tuoreeltaan. Helsingin Sanomat, 21.9.2005.

Elinkeinoelämän keskusliitto. Työnantajamaksuja ei pidä korottaa, EK Janne Metsämäen raportista: Valtion otettava enemmän vastuuta perhevapaakustannuksista. Tiedote 20.09.2005. Saatavissa: <http://www.ek.fi/ek_suomeksi/ajankohtaista/index.php?we_objectID=3057>. Viitattu 12.9.2010.

Elinkeinoelämän keskusliitto. Parlamentti äänestää raskaussuojeludirektiivistä lokakuussa. Uutiskirje 4.10.2010. http://www.ek.fi/eu/fi/uutiskirje/2010/6_2010_EUuutiskirje.php?we_objectID=12142. Viitattu 28.12.2010.

Eloranta M. toim. Sosiaali- ja terveysministeriön perhevapaakampanja 2007–2008. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 22, 2008.

Ervik R, Kildal N, Nilssen E, toim. The role of international organizations in social policy. Ideas, actors and impact. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

Haataja A. Suomalainen äitiys-, isyys- ja vanhempainrahajärjestelmä. Ylistämisestä alistamiseen. Julkaisussa: Castrén A-M, toim. Työn ja perheen tasapaino. Sääntelyä, tutkimusta ja kehitystä. Helsinki: Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, 2007.

Haataja A, Mattila-Wiro P. Impact of alternative benefit levels and parental choices on the parent's income. Microsimulation approach on the Finnish parental leave. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Discussion Papers 399, 2006.

Hallituksen esitykset:

HE 63/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuodelta 2000 suoritettavaa vakuutetun sairausvakuutusmaksua ja työnantajan sosiaaliturvamaksua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 147/2002. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 164/2004. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

HE 44/2006. Hallituksen esitys laeiksi työsopimuslain 4 luvun ja merimieslain muuttamisesta.

HE 112/2006. Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Hiilamo H. Akantappolaista isäkiintiöön. Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Stakes, 2006.

Hämäläinen U, Takala P. Isien perhevapaat ja tasa-arvo. Julkaisussa: Lilja R, Asplund R, Kauppinen K, toim. Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2007:69, 2007: 22–45.

Johansson E, Kellokumpu J, Maliranta M, Napari S. Lasku lastensaannista. Julkaisussa: Lilja R, Asplund R, Kauppinen K, toim. Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 69, 2007: 46–67.

Kangas O. Poliittikka ja sosiaaliturva Suomessa. Julkaisussa: Paavonen T, Kangas O, toim. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006: 189–366.

- Kellokumpu J. Baby and pay. The family gap in Finland. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 236, 2007.
- Kiander J, Sauramo P, Tanninen H. Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana. Sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 256–267.
- Kingdon J. Agendas, alternatives and public policies. New York, NY: Longman, 2003.
- Kotihoidon tuet ajavat naisia köyhyysloukkuun. Turun Sanomat, 6.2.2011.
- Kuivalainen S, Niemelä M. From universalism to selectivism. The ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. Journal of European Social Policy 2010; 20 (3): 263–276.
- Lainiala L. Perhepolitiikan uudet tuulet. Perheen paluu. Perhebarometri 2010. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos, Katsauksia E 39, 2010.
- Lammi-Taskula J. Nordic mean on parental leave. Can the welfare state change gender relations? Julkaisussa: Ellingsæter A, Leira A, toim. Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states. Bristol: Policy Press, 2006: 79–99.
- Lammi-Taskula J, Salmi M, Parrukoski S. Työ, perhe ja tasa-arvo. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Selvityksiä 55, 2009.
- Lammi-Taskula J, Takala P. Finland. Negotiating tripartite compromises. Julkaisussa: Kamerman S, Moss P, toim. The politics of parental leave policies. Children, parenting, gender and the labour market. Bristol: Policy Press, 2009: 87–102.
- Langley A. Strategies for theorizing from process data. Academy of Management Review 1999; 24 (4): 691–710.
- Lehto A-M, Sutela H. Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimuksen tuloksia 1997–2008. Helsinki: Tilastokeskus, 2008.
- Levitt B, Nass C. The lid on the garbage can. Institutional constraints on decision making in the technical core of college-text publishers. Administrative Science Quarterly 1989; 34: 190–207.
- Mahoney J. Path dependence in historical sociology. Theory and Society 2000; 29 (4): 507–548.
- Maliranta M, Napari S. Perhevapaiden käytön määrät ja kustannukset yrityksessä. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 229, 2006.
- Metsämäki J. Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittäminen. Selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Työryhmämuistioita 16, 2005.
- Mönkäreen perintö: Äitiyslomasta maksettava työnantajille enemmän. Helsingin Sanomat, 12.9.2005.
- Palanko-Laaka K. Määräaikaisen työn yleisyys, käytön lainmukaisuus ja lainsäädännön kehittämistarpeet. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 359, 2005.
- Palkansaajat kiittävät ja työnantajat jarruttelevat perhevapaamallia. Helsingin Sanomat, 13.2.2009.
- Perhevapaiden korvaukset kuumensivat eduskuntaa. Helsingin Sanomat, 22.9.2005.

Perhevapaiden kuluista tulee mehevä riita. *Talouselämä*, 23.9.2005. Saatavissa: <<http://www.talouselama.fi/uutiset/article165011.ece>>. Viitattu 12.9.2010.

Perhevapaiden kustannuksista syntyi järkevä esitys. Pääkirjoitus. *Helsingin Sanomat*, 21.3.2006.

Perhevapaiden kustannusten jaosta tiukat erimielisyydet. *Helsingin Sanomat*, 17.1.2006.

Perhevapaiden uudistamisesta isot näkemyserot hallituksessa. *Helsingin Sanomat*, 12.2.2009.

Perhevapaista syntyi sopu. MTV3 uutinen 17.3.2006. Saatavissa: <<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2006/03/431968/perhevapaista-syntyi-sopu>>. Viitattu 27.9.2010.

PeVL 38/2006. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Pierson P. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PTK 92/2005. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 21.9.2005.

Rantalaiho M. Pohjoismaisen isyyspolitiikan isäkuva. Julkaisussa: Forsberg H, Nätkin R, toim. *Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä*. Helsinki: Gaudeamus, 2003: 202–229.

Rantalaiho M. Rationalities of cash-for-childcare. The Nordic case. Julkaisussa: Sipilä J, Repo K, Rissanen T, toim. *Cash-for-childcare. The consequences for caring mothers*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010: 109–142.

Repo K, Kröger T. Lasten päivähoito. Oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen. Julkaisussa: Anttonen A, Valokivi H, Zechner M, toim. *Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki*. Tampere: Vastapaino, 2009: 200–218.

Saari J. *Reforming social policy. A study on institutional change in Finland during the 1990s*. Turku: Painosalama, 2001.

SAK. Selvitys parantaisi nuorten naisten työmarkkina-asemaa. Tiedote 20.9.2005. Saatavissa: <<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=23942&sl2=2&lang=fi&ao=tiedotteet&arkisto=yes>>. Viitattu 13.9.2010.

SAK. Tiedote perhevapaakustannusesityksestä: Selkeä parannus isien ja äitien päivärahoihin. 17.3.2006. Saatavissa: <<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=25749&sl2=2&lang=fi&ao=tiedotteet&arkisto=yes>>. Viitattu 13.9.2010.

Salmi M, Lammi-Taskula J, Närvi J. *Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24, 2009.

Soininvaara O. SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos, 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1, 2005a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 7, 2005b.

Sosiaali- ja terveysministeriö. *Perhevapaakustannuksista ratkaisu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 113, 2006. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1213523>>. Viitattu 15.9.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeri Wallin: Suomen perhevapaajärjestelmää on uudistettava. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 321, 2007. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1292651>>. Viitattu 15.9.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeri Hyssälä: Perhevapaajärjestelmää on selkeytettävä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 209, 2008. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1289249>>. Viitattu 15.9.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeri Hyssälä asetti työryhmän uudistamaan vanhempainvapaajärjestelmää. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 266, 2009. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1423185>>. Viitattu 15.9.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeri Wallin ehdottaa isille korvamerkittyä vanhempainvapaata. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 71, 2010a. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1487351#fi>>. Viitattu 15.9.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. EU:n työ- ja sosiaaliministerit keskustelivat äitiysvapaan pituudesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tiedote 382, 2010b. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1545700>>. Viitattu 18.12.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Vanhempainvapaatyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 12, 2011.

STTK. Perhevapaakustannusuudistus parantaa naisten työmarkkina-asemaa ja kannustaa isia perhevapaiden käyttöön. Helsinki: STTK, Tiedote 17.3.2006. Saatavissa: <<http://www.sttk.fi/fi-FI/ajankohtaista/medialle/17.3.2006-sttk-perhevapaakustannusuudistus-parantaa-naisten-tyomarkkina-asemaa-ja-kannustaa-isia-pe>>. Luettu 8.10.2010.

StVM 45/2006. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Suomen Yrittäjät. Suomen yrittäjät vastustaa työnantajan rasisusten lisäämistä: Valtion kannettava enemmän vastuuta vanhemmuuden kustannuksista. Lehdistöiedote, 20.9.2005. Saatavissa: <<http://www.yrittajat.fi/fi-FI/suomenyrittajat/a/?groupId=104696c9-6870-40b6-b6fd-3ae12ab4f3c4&announcementId=6bb34875-998b-49fe-929c-bab2c80099ac>>. Viitattu 11.9.2010.

Takala P. Uuden isyysvapaan ja isän muiden perhevapaiden käyttö. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 43, 2005.

Toimihenkilöunioni. STTK arvostelee esitystä perhevapaakustannusten jakamisesta. Helsinki: Toimihenkilöunioni, 20.9.2005. Saatavissa: <<http://www.toimihenkilouioni.fi/web/easypro/index.php?id=3716>>.

TyVL 22/2006. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

TyVM 3/2005. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

Työsopimuslain perhevapaasäännösten toimivuutta arvioiva työryhmä. Perhevapaasäännösten toimivuus. Perhevapaasäännösten toimivuutta arvioivan työryhmän raportti. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 358, 2005.

Työnantajat: Hallitus runnoo läpi uudistuksia ay-liikkeen selvitysmiehillä. Helsingin Sanomat, 1.12.2005.

Työryhmä ei löytänyt yhteistä näkemystä perhevapaiden kustannusten jakamisesta. Helsingin Sanomat, 9.2.2006.

Työryhmä esittää parannuksia perhevapaisiin. Edilex, 8.11.2005.

Varjonen S. Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita. Perhevapaiden uudistamisen argumentointi 1970-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 118, 2011.

204

VNS 7/2010. Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 8, 2010.

Wiberg M. Poliitikka Suomessa. Helsinki: WSOY, 2006.

Zahariadis N. Ambiguity, time, and multiple streams. Julkaisussa: Sabatier P, toim. Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview Press, 1999: 73–96.

Minna Ylikännö

206 Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus – aktivointia Arkadianmäeltä

Työmarkkinatuki on osa suomalaista aktivointi- ja kannustinpolitiikkaa. Se luotiin työttömyysturvajärjestelmän osaksi 1990-luvun alkupuolella tavoitteena turvata toimeentulo ennen kaikkea niille, joilla työssäoloehto ei ole täyttynyt. Nämä ovat pääasiassa nuoria ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevia. Työmarkkinatuki ei kuitenkaan kohdentunut odotetusti. Jo muutaman vuoden päästä nuorten osuus tuen saajista oli selvästi pienempi kuin ikääntyneempien pitkäaikaistyöttömien. Työmarkkinatuesta muotoutuikin melko nopeasti pitkään työttömänä olleiden viimesijainen toimeentulon turva.

Suuren laman (1991–1994) jäljiltä työttömyyskortistoihin jäi tuhansittain työttömiä työnhakijoita, joiden edessä oli totaalinen syrjäytyminen työmarkkinoilta. Erään arvion mukaan työtä vailla olisi vuonna 1993 ollut jopa 800 000 henkeä (Parjanne 1997, 6–7). Siinä missä työttömiä työnhakijoita oli puoli miljoonaa, oli näiden lisäksi siis noin 300 000 piilotyötöntä, vasten tahtoaan osa-aikatyötä tehneitä, työttömyyseläkkeellä olleita, työvoimakoulutuksessa olleita ja tukityöllistettyjä (Kajanoja 1999, 3). Pitkäaikaistyöttömien määrä on pysynyt huolestuttavan suurena huolimatta pitkähköstä taloudellisesta noususuhdanteesta 1990-lopussa ja 2000-luvun alussa. Tämä on merkinnyt vastaavasti myös työttömyysturvamenojen pysymistä korkealla tasolla.

Työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu kovin ottein laman jälkeisinä vuosina. Pitkäaikaistyöttömyyden purkamisessa olemassa olevat hyvinvointivaltiolliset toimenpiteet koettiin tehottomiksi (ks. Julkunen 2001) ja alettiin ennemminkin painottaa niiden haitallisia vaikutuksia (ks. Blomberg 1997). Kun aiemmin oli ajateltu kansalaisten aktivoituvan ilman sen ihmeempiä kannustimia valtion huolehtiessa riittävästä sosiaalisesta turvallisuudesta (Björklund 2008, 273), nyt tällaisen ajattelun nähtiin luovan suuria kannustimia työttömille elää liian anteliaan sosiaaliturvan varassa laiskoina ja passiivisina (Viren 1995; kannustinloukuista esim. Parpo 2004). Poliittinen eliitti vaati uudenlaista ajattelua ja tehokkaampaa työllisyyspolitiikkaa. Tätä ei tarvinnut etsiä kaukaa, sillä Eurooppaan oli jo rantautunut Yhdysvalloista alkunsa saanut kannustamisen ideologia. Sen mukaan sosiaaliturvajärjestelmän tulee ennen kaikkea aktivoida ihmisiä. Laman jälkeisten työttömyysturvajärjestelmän uudistusten keskeinen

tavoite onkin ollut kannustaa pitkäaikaistyöttömiä aktiivisempaan työnhakuun vastikkeellisuutta ja velvollisuuksia lisäämällä (ks. muutoksista tarkemmin esim. Hytti ja Haataja 2008, 15–16).

Vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistus oli jatkoa monille jo tehdyille uudistuksille, joissa tuen saannin ehtoja oli kiristetty ja tuen vastikkeellisuutta lisätty. Uudistuksen tavoite oli nostaa pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste 20 prosentista 30 prosenttiin ja sitä kautta vähentää rakenteellista työttömyyttä. (Työministeriö 2005.) Keskeisenä kannustimena nähtiin työmarkkinatuen lakkauttaminen ilman määräaika, jos työtön kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai koulutuksesta tai keskeyttää sen ilman pätevää syytä. Myös kuntien vastuuta työttömyyden hoidosta haluttiin lisätä siirtämällä niille osa työmarkkinatuen rahoituksesta. Suuri huoli uudistusta valmisteltaessa kohdistui työttömien perusoikeuksiin, sillä uudistuksen myötä työttömältä käytännössä evättäisiin syyperusteinen oikeus työttömyysturvaetuuteen. Tällöin hän putoaisi viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen varaan ilman takeita siitä, että oikeus työmarkkinatukeen palautuisi. Kritiikkiä esitettiin myös rahoitusmallista: Suomen Kuntaliitto painotti kannanotoissaan, että pitkäaikaistyöttömyyden hoitoa ei tulisi sysätä kuntien vastuulle.

Tässä artikkelissa käydään analyttisesti läpi se poliittinen prosessi, joka johti työmarkkinatuen aktivointiuudistukseen. Prosessi käsitetään tässä alka- vaksi siitä, kun silloinen työministeriön ohjelmajohtaja Harri Skogin työryhmä jätti esityksensä työmarkkinatukiudistukseksi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäiselle hallitukselle alkuvuodesta 2005, ja se päättyy lain voimaantuloon tammikuun 1. päivänä 2006. Virkamiestyöryhmätyöskentely jätetään siten tarkastelun ulkopuolelle, vaikka sillä on keskeinen merkitys uudistustyössä. Tämä siksi, että tarkastelu halutaan rajoittaa itse poliittiseen prosessiin, jossa esiin nousevat erilaiset vastakkainasettelut ja poliittinen kamppailu.

Työmarkkinatukiudistusprosessi kuvataan aluksi kronologisesti etenevänä tapahtumien ketjuna. Näin saadaan kuva siitä, miten uudistus syntyi osana poliittista agenda. Tämän jälkeen syvennetään tarkastelua ja analysoidaan prosessia siinä mukana olleiden toimijoiden näkökulmasta käyttäen hyväksi olemassa olevaa kirjallista materiaalia. Analysoinnissa käytetään apuna ranskalaisen kielitieteilijän A. J. Greimasin aktanttimallia (ks. Greimas 1980). Mallin avulla erilaisista tekstidokumenteista pyritään löytämään toimijoita, aktantteja, jotka ovat joko kertomusten sankareita, vastustajia tai sankaritekojen kohteita. Keskeistä on, että tämä tekstien ”yksinkertaistaminen” mahdollistaa tekstiaineiston vertailevan tarkastelun: erilaisia tulkintakertomuksia voidaan tarkastella yhtäläisin kriteerein (Silvo 1988, 41) ja tietynlaisen kieliopin avulla. Vaikka Greimas kehitti mallinsa alun perin fiktiivisten tarinoiden analyysiin, on sitä monikäyttöisyytensä vuoksi sovellettu myös sosiaalitieteissä (ks. esim. Sulkunen ja Törrönen 1997; Niemelä ja Salminen 2002; Ikonen 2009).

Artikkeli etenee siten, että seuraavassa luvussa käydään läpi työmarkkinatuki-järjestelmän uudistamisen poliittinen prosessi eduskunnassa, valtioneuvostossa ja valiokunnissa vuosien 2004 ja 2005 aikana peilaten sitä aiempaan tutkimustietoon ja teoreettiseen keskusteluun. Artikkelin kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen lähtökohdat ja Greimasin aktanttimalli. Neljännessä luvussa tarkastellaan edellä mainittua poliittista prosessia tämän semioottisen analyysikehikon avulla. Mallin mukaan prosessista laaditaan analyysikaavio, jonka avulla voidaan tunnistaa prosessin toimijat (aktantit), heidän tavoitteensa, auttajansa ja vastustajansa (ks. Niemelä ja Salminen 2002, ks. myös Alasuutari 1996). Artikkelin viimeisessä luvussa vedetään yhteen keskeisimmät tulokset ja havainnot sekä pohditaan niiden merkitystä tulevan poliittisen päätöksenteon kannalta.

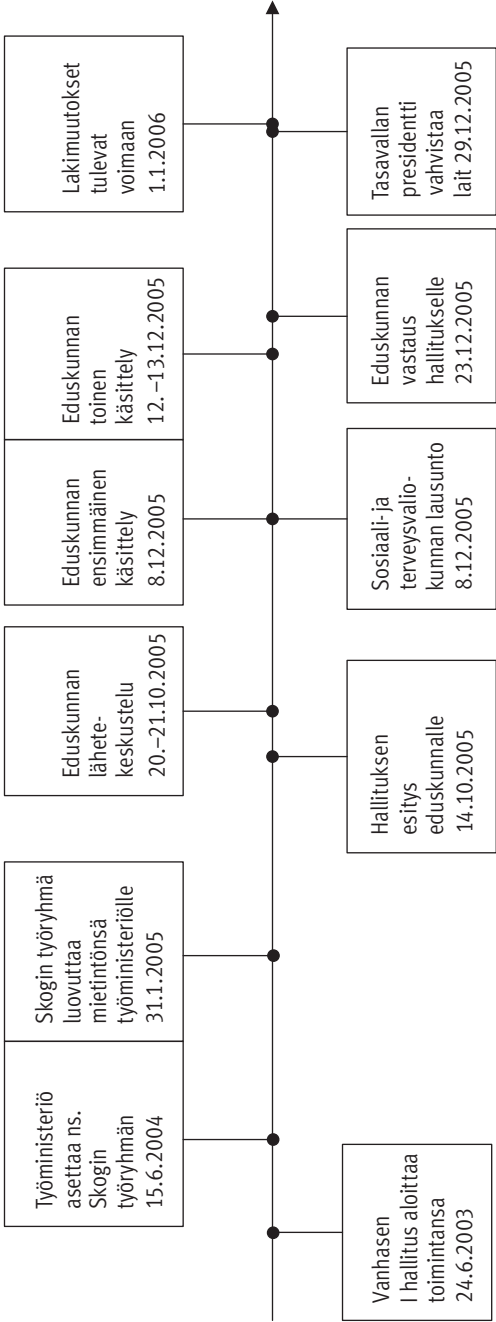
Mistä uudistustarve syntyi – agendan asettaminen

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus (2003–2007) oli asettanut hallitusohjelmassaan kovan työllisyystavoitteen: vaalikauden loppuun mennessä tulisi saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. Hallitusohjelmassa todetaan, että tavoite saavutetaan ”tehostamalla, selkeyttämällä ja aktivoimalla julkisen sektorin tukitoimia työllistymisen edistämiseksi” (Hallitusohjelma 2003). Eri-tyistä huomiota haluttiin kiinnittää pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten ja vammaisten sekä nuorten työllistymismahdollisuuksien parantamiseen sekä toimeentuloturvan aiempaa suurempaan kannustavuuteen. Tarve työvoimapolitiittisille uudistuksille oli siten jo kirjattu hallitusohjelmaan.

Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus lähti liikkeelle kesäkuussa 2004, kun työministeriö asetti ns. Skogin työryhmän pohtimaan uusia järjestelmätason keinoja työttömyyden vähentämiseksi. Uudistustyö etenikin läpi eri poliittisten päätöksentekoelementtien reilussa vuodessa, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi tarvittavat lakimuutokset. Kuviossa 1 esitetään työmarkkinatukiuudistuksen poliittinen prosessi tapahtumien ketjuna. Aikajanalla edetään Vanhasen ensimmäisen hallituksen toimikauden alusta aina uudistuksen toimeenpanoon asti.

Vaikka politiikka aika ajoin näyttää jokseenkin ennalta arvaamattomalta ja jopa hallitsemattomalta, harvat asiat nousevat politiikan asialistalle sattumanvaraisesti. Usein taustalla on hallitusohjelma tai jokin muu tavoitteellinen ohjelma, jota halutaan toteuttaa. Lisäksi agendan muotoutumiseen vaikuttavat institutionaaliset rakenteet, ajoitus, asiantuntemus ja media. Considine (1998, 298) kutsuu näitä tekijöitä poliittisen ”alkukeiton” (*primeval soup*) raaka-aineiksi. Vaikka hallitusohjelma ohjaa vahvasti asioiden päättymistä poliittiselle agendalle, ei esimerkiksi median roolia poliittisissa ”keitoksissa” ole syytä väheksyä.

Kuvio 1. Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen käsittelyvaiheet.



Agendan asettamiselle voidaan identifoida kolme erilaista mallia (Cobb ym. 1976, 127–128). Ensimmäinen on ulkopuolisen aloitteen (*outside initiative*) malli, jossa asiat nousevat agendalle erilaisten järjestöjen ja kansalaisryhmien aloitteesta. Tärkeiksi koetut asiat ja muutostoiveet nostetaan ensin julkiseen keskusteluun, jonka jälkeen niiden toivotaan pääsevän poliittiselle agendalle. Toinen malli on mobilisaatiomalli (*mobilization model*). Aloite jonkin asian agendalle asettamiseksi tulee hallituksen tai sen lähipiirin sisältä, jolloin asialla on jo itsessään vahva asema poliittisella agendalla. Toimeenpanon onnistumiseksi ja haluttuihin tavoitteisiin pääsemiseksi asialla pitää kuitenkin olla myös julkinen hyväksyntä ja tuki. Näin on etenkin silloin, kun päätöksentekijöillä ei ole mahdollisuutta, joko institutionaalisista tai taloudellisista syistä, pakottaa ihmisiä käyttäytymään halutulla tavalla. Esimerkkinä jälkimmäisestä on terveyskasvatus, jossa tavoitteet ovat usein selvät, mutta on jokseenkin mahdotonta toteuttaa sitä niin, että kaikki käyttäytyisivät halutun mukaisesti.

Kolmas agendan asettamisen malli on sisäisen aloitteen malli (*inside initiative*), jossa aloite tulee myös hallitukselta tai sen lähipiiristä, mutta toisin kuin mobilisaatiomallissa, sille ei ole tarkoitukseen hakea suuren yleisön tukea. Malli voidaan toteuttaa esimerkiksi silloin, kun päätöksentekijät eivät usko kansalaisten ymmärtävän asian sisältöä vaikkapa sen teknisen luonteen vuoksi tai eivät edes usko saavansa sille tukea. Tällöin valtiolla on oltava resurssit toimeenpanna päätökset niin, että vaihtoehtoiset käyttäytymismallit suljetaan pois esimerkiksi sanktiointijärjestelmällä.

Työllistämispolitiikassa aloite jonkin asian tuomisesta poliittiselle agendalle tulee useimmiten istuvalta hallitukselta. Hallitusohjelmaan on kirjattu hallituskauden tavoitteet politiikan eri osa-alueilla. Tavoitteiden saavuttamiseksi virkamiestyöryhmät valmistelevat erilaisia esityksiä, jotka tulevat poliittiseen käsittelyyn. Usein uudistukset viedään läpi ilman merkittävää julkista keskustelua. Tämä johtunee osin siitä, että työllisyyspolitiikasta on eri puolueiden välillä pitkään vallinnut jonkinasteinen konsensus. Kaikilla on yhteinen halu saada työllisyysaste nykyistä korkeammaksi. Myös kannustamisen ja aktivoinnin ideologia on kulkenut läpi puoluekentän melko muuttumattomana.

Aktivointia painotettiin myös Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmassa. Pitkäaikaistyöttömyyden ja toimeentulotuririippuvuuden katkaisemiseksi työmarkkinatuen painopistettä haluttiin muuttaa passiivisesta tuesta aktiiviseen tukeen. Oli melko selvää, että työmarkkinatukijärjestelmän muutosta lähdetäisiin viemään eteenpäin, sillä uudistusaine tuli hyvin selvästi ilmaistua hallituksen taholta. Tarkasteltaessa työmarkkinatukiuudistuksen päättymistä poliittiselle agendalle edellä mainitussa analyysikehikossa (Cobb ym. 1976) voidaan todeta, että selkeimmin prosessi luokituu kolmanteen eli sisäisen aloitteen malliin. Aloite uudistuksesta tuli hallitukselta, ei esimerkiksi kansalaisjärjestöiltä tai työttömien omilta yhdistyksiltä. Lisäksi alun alkaenkaan

hallituksen tavoite ei ollut laajan tuen saaminen uudistukselle, vaan se on toimeenpantu tietynasteisen pakottamisen hengessä.

Esimerkkiä toimivista työllisyyspoliittisista ”innovaatioista” katsottiin muuan muassa Tanskasta. Siellä vuonna 1994 työttömyyskaudet jaettiin nelivuotiseen passiivikauteen ja sitä seuranneeseen kolmivuotiseen aktiivikauteen. Passiivikautta lyhennettiin vuonna 1996 kolmen vuoden pituiseksi ja edelleen vuonna 1998 kahden vuoden pituiseksi. Vuodesta 1999 passiivikausi on ollut enää vuoden pituinen. Passiivikaudella työttömien osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin on vapaaehtoista, mutta aktivointikaudella pakollista, ja kieltäytyminen voi johtaa jopa työttömyysturvan epäämiseen. Erinäiset kansalliset tutkimukset osoittavat, että uhkavaikutus toimii hyvin noin 60 työttömyysviikkoon asti. Tämän jälkeen se häviää kuitenkin kokonaan. (Hämäläinen ym. 2009, 14–15; ks. myös Geerdsen 2006; Rosholm ja Svarer 2007.)

Voitaisiin ajatella, että on järkevää katsoa mallia Tanskasta, joka on Suomen tavoin pohjoismainen hyvinvointivaltio ja monessa suhteessa samankaltainen Suomen kanssa. Tämä voi kuitenkin olla jossain määrin harhaa. Meseguer (2006, 36) toteaa, että hallitukset voivat yliarvioida niiden maiden kokemuksia, jotka sijaitsevat maantieteellisesti, kulttuurisesti tai historiallisesti katsoen lähellä toisiaan, koska ne olettavat samanlaisten lähtökohtien johtavan samanlaisiin lopputuloksiin. Suomen ja Tanskan työttömyysturvajärjestelmissä on paljon yhtäläisyyksiä, mutta niissä on myös merkittäviä eroja. Yksi keskeinen ero on se, että Tanskassa tehty uudistukset ovat koskeneet kaikkia, myös ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavia työttömiä työnhakijoita. Suomessa uudistettiin ainoastaan työmarkkinatukijärjestelmää, jonka saajista valtaosa on pitkään työttömänä olleita ja ikääntyneempiä. Heillä työllistymismahdollisuudet ovat lähtökohtaisesti heikommat kuin juuri työttömäksi jääneillä. Uudistusten lähtökohdat olivat Tanskassa ja Suomessa siten jo alusta alkaen erilaiset.

Uudistuksen suunta ”lukittuu”

Jonkin asian noustessa politiikan asialistalle tai agendalle, on sille usein jo olemassa tietyt reunaehdot. Nämä nousevat hallituspuolueiden aate- ja arvo-maailmasta, talouden realiteeteista ja puoluepolitiikan ylittävistä asenteista ja arvoista. Poliittikkaprosessien polkuja ohjaavat siten hyvin vahvat ja ajassa vähän muuttuvat tekijät, aatteet ja arvot. Tämä voi selittää sen, miksi vaihtoehtoisista esitetyistä malleista, jotka voisivat olla jopa optimaalisempia tavoitteiden kanalta, luovutaan ja alkuperäinen esitys pysyy poliittisen prosessin keskiössä.

Liebowitz ja Margolis (1995, 206–207) määrittelevät tällaisen prosessin kolmannen asteen polkuriippuvuudeksi (*third-degree path dependence*). Tällöin

riippuvuus alkuperäisistä olosuhteista johtaa tehottomaan lopputulokseen, koska vaihtoehtoisia, optimaalisempia malleja ei oteta huomioon. Ensimmäisen ja toisen asteen polkuriippuvuus poikkeavat kolmannen asteen polkuriippuvuudesta siinä, että niissä lopputulokseen ei pystytä vaikuttamaan. Tämä johtuu siitä, että tietoa vaihtoehtoisista toimintamalleista ei ole. Kolmannen asteen polkuriippuvuudessa sen sijaan tietoa ja vaihtoehtoja on, mutta jostain syystä päädytään polulle, joka ei vie optimaaliseen lopputulokseen tavoitteiden näkökulmasta.

Hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet on tosiasiallisesti jo nostettu poliittiselle agendalle, sillä hallitusohjelma itsessään on sellainen. Työmarkkinatukijärjestelmän muutokselle oli olemassa poliittinen tuki, joten asian saattaminen poliittiseen päätöksentekoon oli vain ajan kysymys. Työministeriö asettikin kesäkuun 15. päivä vuonna 2004 työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä työttömien työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi (Työministeriö 2005). Työryhmän, joka koostui 16 virkamies- ja asiantuntijajäsenestä, johtoon tuli silloinen työministeriön ohjelmajohtaja Harri Skog. Työryhmän tehtäväksi tuli yhtäältä arvioida julkisen työvoimapalvelun palveluprosessin uudistamistarpeita ja olemassa olevia aktiivitoimia sekä valmistella esitykset ja tarvittavat säädösmuutokset työmarkkinatuen saajien aktivoimiseksi. Toisaalta sen tuli valmistella kuntien ja valtion välisen rahoitusmallin muutosta työmarkkinatuen osalta sekä arvioida toimeentulotukijärjestelmän uudistamistarve.

Työryhmä kuuli erinäisiä asiantuntijoita muun muassa eri ministeriöistä, Kelasta, Suomen Kuntaliitosta, Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja keskeisistä työmarkkinajärjestöistä. Työryhmä työskenteli sekä yhtenä ryhmänä että osan aikaa kahtena jaostona, joista ensimmäinen keskittyi rahoitusmalliin ja toinen työmarkkinatuen enimmäismaksuaikaan. Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi tammikuun lopussa 2005 ja luovutti sen 31.1.2005 työministeriölle. (Työministeriö 2005, 3–4.) Työryhmä ei ollut täysin yksimielinen kannassaan, sillä Suomen Kuntaliitto jätti mietintöön eriävän mielipiteensä. Siinä se toteaa pitkään työttömänä olleiden aktivoinnista ja heidän työllistymismahdollisuuksiensa parantamisesta että, ”työryhmän ehdotuksilla kyetään vaikuttamaan hyvin vähän tähän suuntaan” (Työministeriö 2005, 60).

Suomen Kuntaliiton kritiikki kohdistui ennen kaikkea suunniteltuihin muutoksiin rahoitusmallissa, mutta myös aktivointitakuuseen. Pitkään työttöminä olleille suunniteltiin uudistuksessa erityistä neljän vuoden aktiivikautta, jonka aikana heille taattaisiin pääsy kahden vuoden ajaksi erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin. Suomen Kuntaliitto toteaa eriävässä mielipiteessään, että ”työryhmän tavoite jokaisen pitkäaikaistyöttömän aktivointitakuusta on epärealistinen eikä sen varaan voida rakentaa vastikkeellisuuden vaatimusta.” Lisäksi se toteaa, että ”kuntaliitto ei voi hyväksyä ehdotettua työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtämistä kunnille.” Se piti ongelmallisena sitä, että ehdotuksessa lisättäisiin kuntien kustannusvastuuta ensisijaisesti valtiolle säädetyn työllistämisen ja siihen

liittyvän työttömyysturvan hoitamisessa. (Työministeriö 2005, 60–62.) Kriittistä huolimatta Skogin työryhmä pysyi näkemyksessään uudistusten tarpeesta ja niiden sisällöstä. Se päätti pysyä valitsemallaan polulla, jonka suuntaviivat oli annettu jo hallitusohjelmassa.

Eduskunta käsittelee esitystä: kritiikkiä ja vaihtoehtoisia näkemyksiä

Skogin työryhmän ehdotuksessa työmarkkinatuen aktivoinnin lisäämiseksi oli viisi kohtaa:

- 1) työmarkkinatuen muuttaminen vastikkeelliseksi tietyn työttömyysajan jälkeen
- 2) työvoimapolitiittisten aktiivitoimien lisääminen ja uusi aktiivikausi
- 3) työvoimatoimistojen peruspalvelujen kehittäminen työnhakijoille
- 4) valtion ja kuntien välisen rahoitusmallin kehittäminen
- 5) toimeentulotuen aktivointi ja kannustavuuden lisääminen (Työministeriö 2005, 5).

Nämä ovat lähes sellaisinaan löydettävissä myös hallituksen esityksestä, joka on jätetty eduskunnalle lokakuussa 2005 (HE 164/2005). Siinä esitetään muun muassa mahdollisuutta lakkauttaa työmarkkinatuki ilman määräaikaa, jos pitkään työttömänä ollut ilman pätevää syytä kieltäytyy, eroaa tai joutuu erotetuksi työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Lisäksi esitettiin, että työvoimatoimistoissa otetaan käyttöön aiempaa tarkempi profilointi työttömän työmarkkinatilanteesta.

Keskeistä hallituksen esityksessä työttömyysturvalain muuttamiseksi oli se, että ”pitkään työmarkkinatukea saanut henkilö menettäisi oikeutensa työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen kieltäytyessään, erotessaan tai joutuessaan erotetuksi työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, johon osallistuvalla on oikeus saada työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta”. Toinen keskeinen muutos oli pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitus. Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden passiivisen työttömyysajan työmarkkinatuen rahoittaisivat uudistuksen jälkeen kunta ja valtio puoliksi. Valtio vastaisi edelleen työmarkkinatuesta työllistymistä edistävien toimenpiteiden aikana sekä työnantajalle työmarkkinatukimäärärahoista maksettavista tuista. Lisäämällä kuntien rahoitusvastuuta niitä kannustettiin aiempaa tehokkaampaan työttömyyden hoitoon.

Molemmat keskeiset muutosehdotukset saivat osakseen kritiikkiä. Kuntaliitossa oltiin huolissaan kuntien kustannusten lisääntymisestä niiden toteuttaessa aktivointitoimia ja myös kuntien todellisista mahdollisuuksista tarjota riittäviä

työllistymismahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömille (Suomen Kuntaliitto 2005). Tuolloin suurin oppositiopuolue kokoomus kritisoi esitystä, jossa pääministeri Vanhasen ensimmäinen hallitus oli siirtämässä osaa työmarkkinatuen rahoituksesta kunnille (Kujala: Hallituksen työmarkkinatuki-uudistus ... 2005). Sen mukaan uudistus synnyttäisi kuntiin pysyvät ptkätyömarkkinat, mikä lisäisi kuntatyön aliarvostusta ja heikentäisi sen vetovoimaisuutta työpaikkana.

Hallituksen esitystä työmarkkinatuen uudistamiseksi käsiteltiin eduskunnassa lokakuun lopussa 2005 (PTK 108/2005). Silloinen työministeri Tarja Filatov esitteli hallituksen esityksen, jonka jälkeen asiasta käytiin keskustelua. Puheenvuoroissa pelättiin valtion siirtävän uudistuksen myötä kunnille uusia velvoitteita ilman, että niiden todelliset kustannukset olisi huolella laskettu.¹ Toisekseen oltiin huolissaan siitä, parantaisiko aktivointitoimenpiteiden määrä niiden laatua vai tultaisiinko esimerkiksi työharjoittelua käyttämään palkattoman työn teettämiseen.² Puheenvuoroissa ihmeteltiin myös sitä, miksi työmarkkinatuesta annetaan sellainen kuva, että se olisi ollut aiemmin vastikkeetonta. ”Teennäinen 500 päivän raja ja aktivointitarjous” ovat yksi pakko aikaisempien pakkojen päälle, eikä sillä saavuteta mitään lisäarvoa.³

Puheenvuoroissa tuotiin esille myös pelko siitä, että jos määrärahoja aktivointitoimenpiteisiin ei lisätä, aktivointia kohdennetaan kunnissa 500 päivää työmarkkinatukea saaneisiin ja vastaavasti sitä vähennetään lyhyempään työttöminä olleilta. Lisäksi epäiltiin, että uudistus ei toisi parannusta työttömyysloukkuihin, jotka liittyvät tukien maksatusten ehtoihin ja niiden täyttymiseen.⁴ Eräässä puheenvuorossa todettiin työttömien työllistymisen olevan erittäin vaikeaa etenkin pahimmilla työttömyysalueilla, sillä työpaikkoja ei yksinkertaisesti ole. Näin ollen vaatimuksia pitkäaikaistyöttömien sijoittumisesta tukitoimien jälkeen avoimille työmarkkinoille olisi mahdoton täyttää.⁵

Eduskunnassa käydyn lähetekeskustelun jälkeen hallituksen esitys lähetettiin käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Mietintöään varten valiokunta pyysi lausunnot sekä perustuslakivaliokunnalta että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta. Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta kuuli useita asiantuntijoita muun muassa eri ministeriöistä, Kelasta, työvoimahallinnosta, sosiaalitoimesta, ammattiliitoista sekä Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä. Kirjallisen lausunnon uudistuksesta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle jättivät muun muassa Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, Talentia, Elinkeino-

1 Edustaja Eero Akaan-Penttilän (kok.) puheenvuoro.

2 Edustaja Rosa Meriläisen (vihr.) puheenvuoro.

3 Edustaja Markus Mustajärven (vas.) puheenvuoro.

4 Edustaja Esa Lahtelan (sd.) puheenvuoro.

5 Edustaja Hannu Hoskosen (kesk.) puheenvuoro.

elämän keskusliitto, Suomen yrittäjät, Helsingin kaupunki, Pohjois-Savon TE-keskus, Sosiaaliammattilaiset ry, Suomen Evankelis-luterilainen kirkko, VATES-säätiö ja Parik-säätiö. Edustettuina lainsäädäntötyössä olivat siten sekä kunnat, ammattijärjestöt, työnantajajärjestöt, kirkko sekä kolmas sektori.

Myös valiokunnassa nousi esiin huoli siitä, toteutuuko uudistus kuntien kannalta kustannusneutraalisti. Valiokunnan ensimmäisessä kahdesta lausumaehdotuksesta todetaan, että eduskunnan tulisi edellyttää hallitusta seuraamaan lain toteutukseen varattavien resurssien riittävyyttä sekä kuntien talouden kehitystä. Samaisessa lausumaehdotuksessa esitetään lain soveltamispiiriin kuuluvien henkilöiden työllistymistä, syrjäytymisen ehkäisemistä ja taloudellista asemaa seurattavan riittävästi. Valiokunta piti hyvänä ehdotettua erityistä aktiivikautta mutta esitti huolensa siitä, että työmarkkinatukioikeuden menettämiseen sisältyy ilmeinen riski pitkittyvään toimeentulotukiriippuvuuteen. Hyvän valiokunta piti työttömän profilointia, jonka avulla saataisiin aiempaa kattavammin tietoa työnhakijan työmarkkina-avalmiuksista. Samalla toteutuisi paremmin myös työnhakijan oikeus saada työvoimatoimistolta yksilöllistä palvelua. (StVM 34/2005.)

Kritiikistä huolimatta hallituksen esitystä ei lähdetty muuttamaan, vaan se eteni sellaisenaan eduskunnan toiseen käsittelyyn. Hallitus pysyi kannassaan ja hallituspuolueiden kansanedustajat ruodussa, vaikka vaihtoehtoja oli esitetty ja monessa puheenvuorossa ja lausunnossa todettu, että haluttuihin tavoitteisiin ei esitetyn keinoin todennäköisesti päästäisi. Voidaankin todeta, että työmarkkinatukiudistuksen osalta Liebowitzin ja Margolixen (1995) ehdot kolmannen asteen polkuriippuvuudelle täyttyvät. Lopputulos on hyvinkin riippuvainen alkutilanteen olosuhteista eli vallitsevasta poliittisesta tahtotilasta. Vaihtoehtoisia toimintamalleja olisi myös ollut olemassa, eikä ole pois suljettua, etteikö jokin niistä olisi voinut johtaa optimaalisempaan lopputulokseen.

Lait hyväksytään ja pannaan toimeen

Hallituksen esitys (HE 164/2005) ei muuttunut merkittävästi eduskunnan käsittelyssä. Eduskunta hyväksyi lakimuutokset joulukuussa 2005 ja ne tulivat voimaan 1. tammikuuta 2006. Toimeenpanon prosessi eteni siten, että 21. joulukuuta työministeriöstä lähetettiin työmarkkinatukiudistuksen toimeenpanoa koskeva ohjeistus TE-keskuksiin, työvoimatoimistoihin ja työvoiman palvelukeskuksiin. Suomen Kuntaliitto lähestyi puolestaan kuntia yleiskirjeellä 20. joulukuuta. Prosessi oli näin edennyt puolessatoista vuodessa työryhmän perustamisesta sen toimeenpanovaiheeseen.

Edessä oli ”innovaation” levittäminen kansan ja erityisesti uudistuksen toimeenpanijoiden keskuuteen. Etenkin työvoimatoimistojen, mutta myös kun-

tien sosiaalitoimen ja paikallisten Kelan toimistojen vastuulle tuli uudistuksen toteuttaminen käytännössä, ja siten ne toimivat prosessissa niin sanottuina muutosagentteina. Muutosagentin tehtävänä on siirtää päätöksentekijöiden päätökset käytäntöön ja samalla toimia innovaation levittäjänä. Innovaation diffuusion tehokkuuteen vaikuttaa puolestaan se, miten nämä agentit ottavat erilaiset innovaatiot vastaan ja miten ne saavat ”myytyä” innovaation edelleen asiakkailleen. (McLaughlin 1990, 12–13.) Muutos käytännön politiikassa tapahtuu siten paikallisella tasolla ja muutosalttiuteen vaikuttaa ennen kaikkea edellä mainittujen muutosagenttien, tässä tapauksessa asiakastyötä tekevien viranomaisten, harkinta päätöksen toimeenpanon suhteen. Samankaltaisessa asemassa olivat myös kuntien päättäjät kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanovaiheessa (Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa). Työmarkkinatukijärjestelmään tehtävien uudistusten osalta harkintaa on kuitenkin rajoitusti, sillä innovaation leviämiseen vaikuttava päätöksenteko on autoritaarista. Toisaalta se helpottaa muutosagenttien työtä siinä mielessä, että heidän ei tarvitse niinkään myydä innovaatiota vaan lähinnä toteuttaa päätöksentekijöiden tahtoa toimeenpanon suhteen.

Millaisia ongelmia poliittisen innovaation toimeenpanoon sitten voi liittyä? Kuten Tirronen (tässä kokoelmassa) toteaa, ”innovaation diffuusiossa keskeistä on ymmärtää se sosiaalinen ympäristö, jossa varsinainen prosessi tapahtuu.” Työmarkkinatukiuudistuksen vaikutuksista ylimpiä päätöksentekijöitä kritisoitiin muun muassa ymmärtämättömyydestä sitä toimintaympäristöä kohtaan, jossa työllistämistä käytännössä tehdään (Hämäläinen ym. 2009). Todellisuudessa pitkäaikaistyöttömille voi olla todella vähän tarjottavaa, ja tarvittaisiin yksinkertaisesti enemmän resursseja aktivointityöhön. Myös sitä pidettiin huonona, miten erilaisissa maailmoissa eri viranomaiset, tässä tapauksessa työvoimahallinto, kuntien sosiaalitoimi ja Kela, toimivat. Poliittinen prosessi voi sujua jouhevasti aina toimeenpanoon asti, mutta jos siinä ei ole otettu riittävästi huomioon sitä toimintaympäristöä, jossa toimeenpano tapahtuu, ei tulos ole välttämättä toivotunlainen.

Kuten jo aiemmin todettiin, vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksen yhtenä keskeisenä esimerkkinä toimi Tanska. Siellä uudistusten piirissä ovat olleet kaikki työttömät, myös ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat. Toinen keskeinen ero suomalaiseen työvoimapolitiikkaan on se, että aktivoinnin raja tulee vastaan selvästi aikaisemmassa vaiheessa. Kotiranta (2008, 172) kritisoi Suomessa toteutettua työmarkkinatukiuudistusta siitä, että aktivointitakuun 500 päivän raja tulee vastaa liian myöhään. Uudistus vaatii hänen mukaansa todella suuria ponnistuksia sekä pitkään työttömänä olleelta henkilöltä että häntä aktivoivalta palvelujärjestelmältä. Tältäkin osin kritiikki kohdistuu päätöksentekijöihin: ei ymmärretty sitä, millaiseen toimintaympäristöön uudistusta oltiin tuomassa. Vaihtoehtoisia malleja olisi varmasti ollut, mutta poliittinen prosessi

lukkiutui tiettyyn malliin. Kolmannen asteen polkuriippuvuuden mukaisesti lopputulos on tehoton, koska optimaalisemmat vaihtoehdot suljettiin käytännössä tarkastelun ulkopuolelle jo hallitusohjelmaa kirjoitettaessa (ks. Liebowitz ja Margolis 1995).

Tapahumaketjusta sankaritarinaksi

Tähän mennessä artikkelissa on käyty läpi työmarkkinatukiuudistuksen eteneminen alkaen agendan asettamisesta aina toimeenpanoon. Prosessi kuvattiin sitoen se polkuriippuvuuden käsitteistöön, ja lisäksi se jaettiin neljään eri vaiheeseen: agendan asettamiseen, suunnan lukittumiseen, eduskunnan käsittelyyn ja lakien hyväksymiseen. Seuraavassa osassa työmarkkinatukiuudistusta tarkastellaan Greimasin (1980) analyyttisessä kehikossa. Tavoitteena on mennä syvemmälle työmarkkinatukiuudistuksen prosessiin ja tarkastella eri toimijoiden merkitystä ja asemaa siinä. Näin saadaan parempi kuva pitkälti laajalle yleisölle näkymättömästä kamppailusta, jota käydään politiikan kulisissa.

Jokaisesta poliittisesta prosessista, joka johtaa lain säätämiseen, on olemassa huomattava määrä dokumentoitua materiaalia. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään osaa tuosta materiaalista. Tavoitteena on yhtäältä tarkastella yhden poliittisen ”innovaation”, tässä tapauksessa työmarkkinatukiuudistuksen, prosessia, ja toisaalta antaa uusi näkökulma ja samalla hieman erilainen analyyttinen kehikko poliittisten prosessien tarkasteluun laajemminkin. Keskeinen kysymys on, millaisia vastakkainasetteluja eri tahojen (hallitus, eduskunta, asiantuntijat jne.) välillä prosessissa on löydettävissä ja mikä merkitys näillä vastakkainasetteluilla on lopputuloksen näkökulmasta.

Taulukossa 1 (s. 218) on lueteltu tutkimuksessa hyödynnetyt dokumentit kronologisessa järjestyksessä. Osa dokumenteista edustaa poliittista päätöksentekoprosessia puhtaimmillaan. Mukana on Skogin työryhmän raportti, hallituksen esitys (HE 164/2005) sekä eduskunnan ja valiokuntien istuntojen pöytäkirjoja. Lisäksi mukana on eri tahojen lakimuutoksista antamia lausuntoja asiaa käsitellessä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sekä erilaisia kannanottoja, joista yksi on otettu erään maakuntalehden mielipidekirjoitussivulta. Tekstidokumentteja olisi ollut saatavilla enemmänkin. Tähän tarkasteluun on pyritty ottamaan mukaan kattava otos niitä dokumentteja, jotka edustavat eri vaikuttajatahoja ja poikkeavat toisistaan myös tyylillisesti ja sisällöllisesti.

Poliittisiin prosesseihin liittyviä tekstidokumentteja voidaan lähteä analysoimaan erilaisin menetelmin. Yhteiskuntatieteissä paljon käytetty tekstiaineistojen analyysimenetelmä on sisällönanalyysi, joka voi tarkoittaa sekä laadullista sisällönanalyysiä että sisällön määrällistä erittelyä. Kummassakin tapauksessa

tekstiä tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006). Riippumatta valitusta menetelmästä tavoitteena on muodostaa tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin (Tuomi ja Sarajarvi 2002, 105). Tässä artikkelissa aineiston tiivistettyyn kuvaukseen pyritään yhteiskuntatieteissä hieman vähemmän käytetyn menetelmän avulla. Analyysin välineenä käytetään semiotiikasta peräisin olevaa Greimasin aktanttimallia (ks. Greimas 1980).

Aktanttimalliin päädyttiin, koska haluttiin löytää erilainen lähestymistapa poliittisten prosessien tutkimiseen. Malli on verrattain vähän tunnettu analyysin väline yhteiskuntatieteissä, vaikka sitä onkin jonkin verran käytetty muun muassa semioottisen sosiologian alueella (ks. esim. Sulkunen ja Törrönen 1997).

Taulukko 1. Tutkimuksessa käytetyt kirjalliset dokumentit aikajärjestyksessä.

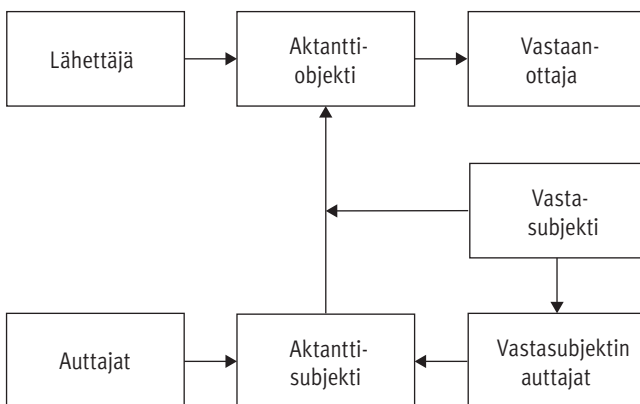
Dokumentti	Julkaisupvm.	Kirjoittaja/tuottaja
1. Extralaine: ”Älä nyt kuitenkaan lupaa”	12.2.2005	Nimetön mielipidekirjoitus, Turun Sanomat 12.2.2005
2. Puhe: Työmarkkinatukiudistus ei paranna työllisyyttä	18.2.2005	Timo Kietäväinen, Kuntaliiton varatoimitusjohtaja
3. Kirjoitus: Työmarkkinatukiudistus – ratkaisuko? Sosiaaliturva-lehti 4/2005	2005	Erkki Torppa, Hämeenlinnan perusturvan toimialajohtaja
4. Hallituksen esitys HE 164/2005	14.10.2005	Valtioneuvosto
5. Kirjallinen lausunto HE 164/2004	24.10.2005	Palloliitto
6. Kirjallinen lausunto HE 164/2005	25.10.2005	Kuntaliitto
7. Kirjallinen lausunto HE 164/2005	9.11.2005	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK)
8. Kirjallinen lausunto HE 164/2006	9.11.2005	Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
9. Kirjallinen lausunto HE 164/2007	9.11.2005	Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK)
10. Kirjallinen lausunto HE 164/2008	9.11.2005	Suomen Yrittäjät
11. Kirjallinen lausunto HE 164/2006	15.11.2005	VATES-säätiö
12. Kirjallinen lausunto HE 164/2007	22.11.2005	Talentia
13. Kirjallinen lausunto HE 164/2008	22.11.2005	Suomen evankelis-luterilainen kirkko
14. Kirjallinen lausunto HE 164/2009	22.11.2005	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes)
15. Kirjallinen lausunto HE 164/2010	23.11.2005	Parik-säätiö
16. Kirjallinen lausunto HE 164/2011	23.11.2005	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
17. Kirjallinen lausunto HE 164/2012	28.11.2005	Raision kaupunki

Aktanttimalli sopii hyvin sellaisen analyysin välineeksi, jossa aineisto koostuu tekstidokumenteista. Mallin avulla dokumenttien sisältö voidaan tiivistää ikään kuin jännitys näytelmä sankarin (aktanttisubjekti) ja vastustajan (aktanttivastausubjekti) väliseksi kamppailuksi, jossa molemmat tavoittelevat haluttua arvoa tai päämäärää, aktanttiobjektia. Kamppailussa sekä sankarilla että vastustajalla on omat kerronnan esiin tuomat auttajat, ja lopuksi kaikkien yläpuolella on vielä prosessin liikkeelle sysännyt lähettäjä. Kuviossa 2 nähdään aktanttimalli toimijoihin ja niiden väliseen suhteeseen.

Greimasin ja hänen ympärilleen rakentuneen Pariisin koulukunnan yksi metodinen lähtökohta on juuri vastakohtaisuuksien korostaminen. Koulukunta katsoo, että kaikki luokittelu ja määrittely, jolla ihminen hahmottaa maailmaansa, perustuu vastakohtien etsimiseen. (Luttinen 1997, 40.) Siksi aktanttimallissakin toimijat muodostavat vastakohtaparit. Ensimmäisen parin muodostavat lähettäjä ja vastaanottaja, toisen subjekti ja objekti ja kolmannen auttaja ja vastustaja. Aktanttimallin ja siihen sisältyvän vastakkainasettelun avulla saadaan narratiiveille eli kertomuksille oma kielioppi, yleinen teoria, joka auttaa yksinkertaistamaan todellisuutta (ks. Schleifer 1987, 95). Poliitiikan prosesseja tutkittaessa mielenkiinto voi kohdistua eri asioihin, mutta jos lähtökohtana ovat lukuisat kirjalliset dokumentit, on selvää, että niiden analysointia helpottaa jonkinlainen ”kielioppi”, säännöt, joiden mukaan päätelmiä tehdään.

Kielioppi merkitsee tässä yhteydessä sitä, että tutkimusaineiston heterogeenisistä teksteistä rakennetaan yhtenäinen ja systematisoitu ”toisen asteen” tekstikokoelma, jota voidaan tarkastella analyyttisesti (Silvo 1988, 54). Kieliopin, tässä tapauksessa aktanttimallin, avulla voidaan pelkistää hyvinkin erilaisten dokumenttien ja diskurssien sisältöä. Vaikka aineistot olisivat rönsyileviä ja kokonaisuutta

Kuvio 2. Greimasin aktanttimallin mukaiset toimijat ja niiden väliset suhteet.



voi olla hankala hahmottaa, mallin avulla ne voidaan kuvata jäsenyteinä ker-
tomuksina. Greimas laajentaa aktanttimalliaan koskemaan muun muassa ak-
tanttien välisiä modaliteetteja eli toimijuuteen vaikuttavia olemista ja tekemistä
kuvaavia ”lausumia”⁶ (Greimas 1980). Tässä tutkimuksessa analyysi perustuu
kuitenkin ainoastaan edellä kuvattuun suppeampaan aktanttimalliin.

Greimas itse käyttää aktanttimallinsa esimerkkinä marxilaista ideologiaa.
Puoluejäsenen tasolla malli voidaan tällöin esittää seuraavasti (Niemelä ja Sal-
minen 2002, 23):

subjekti	ihminen
objekti	luokaton yhteiskunta
lähettäjä	historia
vastaanottaja	ihmiskunta
vastustaja	porvariluokka
auttaja	työväenluokka

Toisessa esimerkissään Greimas analysoi liikeyrityksen johtajan puhetta.
Subjektina on yrityksen johtaja, ideologinen objekti on yrityksen menestys,
vastustaja on tieteellis-tekninen kehitys, joka uhkaa vakiintunutta tasapainoa,
auttajana ovat markkina-, patentti- ym. tutkimukset, lähettäjänä talousjärjes-
telmä, vastaanottajana jälleen yritys itse ja palkintona yrityksen voitto. (Tarasti
1990, 75.) Edellä olevat esimerkit osoittavat, että aktanttimalli ei ole sidottu
ainoastaan kielitieteeseen vaan on luonteeltaan yleinen mahdollistaen hyvinkin
erilaisten tekstikokonaisuuksien kuvauksen ja jäsennyksen.

Niemelän ja Salmisen (2002) mukaan aktanttimalli tarjoaa hyvän mahdolli-
suuden myös poliittisten prosessien analyysiin, sillä se ottaa huomioon poliittisen
tilanteen eri komponentteja ja integroi ne yhteen struktuuriin. Aktanttimalli
on heidän mukaansa paitsi politiikka-analyttinen myös konfliktiteoreettinen,
jolloin sen avulla on mahdollista tiivistää esimerkiksi sosiaaliturvan kehittämi-
sessä ilmenneitä konflikteja. Mallin perusajatuksen kannalta ei ole merkitystä
sillä, miten pitkä historiallinen tarkastelujakso on ja millä tasolla konfliktin
näkökulmasta liikutaan. Siten mallia voidaan käyttää myös yksittäisen reformin
poliittisen prosessin tarkastelussa. Keskeistä on pystyä määrittelemään prosessin
eri toimijat: kuka tai ketkä toimivat subjekteina, mikä on objekti eli tavoiteltu
asia, mikä on prosessin alulle sysäävä lähettäjä, kuka tai ketkä ovat vastaanottajia,
kuka tai ketkä puolestaan vastustajia ja keitä voidaan pitää subjektin ja vastustajan
auttajina. (Tarasti 1990, 74–75.)

6 Oleminen, tekeminen, tahtominen, tietäminen, voiminen, täytyminen ja uskominen.

Mitä, kuka, missä ja miksi – työmarkkinauudistuksen sankarit ja vastustajat

Poliittinen päätöksenteko voidaan nähdä koko ajan muuttuvana mosaiikkina, jossa jotkin prosessit saavat osakseen vähän huomiota ja jotkin toiset taas nousevat julkiseen keskusteluun ja poliittisen taistelun kohteeksi (ks. Baumgartner ja Jones 1993). Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus kuuluu selvästi jälkimmäiseen, vaikka se ei koko kansan mielenkiintoa herättänytkään. Se nousi kuitenkin julkiseen keskusteluun ja sai etenkin työttömyysturvan ja työmarkkinoiden toiminnan asiantuntijoilta osakseen kritiikkiä. Kritiikistä huolimatta uudistus meni läpi ja tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Poliittisena prosessina työmarkkinatukiuudistus ei ole mitenkään erityinen tai poikkeava, mutta yhtenä merkittävimmistä työvoimapolitiittisista uudistuksista viime vuosikymmenien aikana se on hyvinkin tarkastelun arvoinen.

Työmarkkinatukiuudistuksesta on olemassa kirjallista materiaalia, josta suurin osa on peräisin eduskunnasta ja hallitukselta (Skogin työryhmän lausunto, mietinnöt ja pöytäkirjat, kirjalliset lausunnot asiantuntijoilta). Lisäksi on olemassa epävirallisempia kannanottoja ja mielipidekirjoituksia. Käsillä olevan tutkimuksen aineistoksi on valittu saatavilla olevasta kirjallisesta materiaalista sellaiset, jotka yhdessä edustavat eri yhteiskunnallisen vaikuttamisen tahoja (ks. taulukko 1). Aineiston valinnassa ei ole pyritty täydelliseen edustavuuteen, sillä se merkitsisi aineiston määrän moninkertaistumista. Tarkoituksena on ennen kaikkea tarkastella valittuja kirjallisia dokumentteja aktanttimallissa ja luoda siltä pohjalta kuva siitä, keitä eri toimijoita tai sankareita uudistusprosessissa oli mukana (aktanttisubjektit), mitkä olivat heidän tavoitteensa (aktanttiobjektit), mistä kiinnostus uudistusta kohtaan kumpusi (lähettäjät), kenen etua eri intressiryhmät ajoivat (vastaanottajat), ketä tai mitä vastaan taisteltiin (vastustajat) ja mistä saatiin tukea (auttajat).

Taulukossa 2 (s. 222–223) on esitetty tiivistetysti aktanttimallin analyysikehikko. Jokainen ”aktanttisankaritarina” on omalla rivillään ja kaikki kertomukset ovat samassa taulukossa, jotta niiden vertailu on helpompaa. Lähettäjä kuvastaa sitä tahoja, joka on muiden aktanttien yläpuolella, yksittäisen prosessin liikkeelle sysännyt voima tai taho. Otetaan esimerkiksi ammattijärjestön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antama kirjallinen lausunto lakimuutoksista. Lähettäjänä voidaan katsoa olevan ammattiyhdistyksen jäsenistö tai jos halutaan tarkentaa, heidän edustajansa eli järjestön hallitus tai valtuusto. He tai ne ovat se liikkeelle paneva voima, jonka tarpeita ammattijärjestö loppukädessä ajaa. Taustalla voi olla myös jokin ideologia, joka ohjaa ammattijärjestön toimintaa ja sen sisältöä.

Taulukko 2. Aktanttimalli vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksesta (dokumentin numero, ks. taulukko 1, s. 218).

Dokumentti	Lähettiläjä	Sankari	Auttajat
1	Kansalaisaktivismi	Kansalainen	Periaatteet (oikeudenmukaisuus)
2	Kunnallinen itsehallinto	Etujärjestö	Kunnat
3	Kunnallinen itsehallinto	Kuntaorganisaatio	Kunnat
4	Hallituksen politiikka-ohjelma	Hallitus	Aatteet, ideologiat, samanmieliset
5	Kolmas sektori yhteis-kunnallisena toimijana	Kolmas sektori	Tarve
6	Kunnallinen itsehallinto	Etujärjestö	Kunnat
7	Ammatissa toimimisen edellytykset	Etujärjestö	Ammatissa toimivat, periaatteet (oikeudenmukaisuus)
8	Työttömyys oma-kohtaisena kokemuksena	Etujärjestö	Työttömät, periaatteet (oikeudenmukaisuus)
9	Elinkeinoelämä	Etujärjestö	Yksityinen sektori
10	Elinkeinoelämä	Etujärjestö	Yksityinen sektori, vuokratyön välittäjät
11	Kolmas sektori yhteis-kunnallisena toimijana	Etujärjestö	Periaatteet (yhdenvertaisuus), tarve
12	Ammatissa toimimisen edellytykset	Etujärjestö	Julkinen sektori, sosiaalialan korkeasti koulutetut
13	Kristilliset arvot	Kirkko	Työttömät, heikompiosaiset
14	Tiedeyhteisö	Tutkimuslaitos	Globalisaatio
15	Kolmas sektori yhteis-kunnallisena toimijana	Etujärjestö	Periaatteet (oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus)
16	Tiedeyhteisö	Tutkimuslaitos	Olemassa oleva tutkimustieto
17	Kunnallinen itsehallinto	Kuntaorganisaatio	Kunnat

Jatkoa taulukkoon 2.

223

Tavoite	Vastaanottajat	Vastustajat
Työttömien aseman parantaminen	Työttömät	Kansanedustajat, byrokraatia, virkamiehet
Työryhmän esityksen uudelleenarviointi, katteettomien lupauksen peruminen	Pitkäaikaistyöttömät, kunnat	Hallitus
Uusien innovatiivisten mallien kehittäminen, hallituksen valitsemien keinojen kyseenalaistaminen	Kunnat	”Helsingin herrat”
Työllisyysasteen nosto, rakennetyöttömyyden purkaminen	Työttömät	Kansalaiset, etujärjestöt, kunnat
Aktiivitoimenpiteiden lisääminen (palkkatukityöpaikkojen lisääminen)	Työllistettävät	Varojen vähäisyys
Uudistuksen myöhentäminen vuodella	Kunnat	Hallitus
Hallituksen esityksen muuttaminen ja täydentäminen eräiltä osin	Työttömät ja potentiaaliset työttömät	Hallitus
Hallituksen esityksen muuttaminen ja täydentäminen eräiltä osin	Pitkäaikaistyöttömät, vaikeasti työllistettävät	Hallitus
Työllistämistukien vaikuttavuuden parantaminen	Työttömät, yrittäjät	Työttömyysturvajärjestelmä
Työllistämistukijärjestelmän muuttaminen	Työttömät, yrittäjät	Hallitus
Vammaisten ja vajaakuntoisten erityisyyden parempi huomioiminen työttömyysturvainsäädännössä	Vammaiset ja vajaakuntoiset työnhakijat	Yleinen suhtautuminen vammaisiin ja vajaakuntoisiin työnhakijoina
Toimeentuloturvan kehittäminen, sosiaalitoimen resurssien kehittäminen	Kunnat	Toimeenpanon aika-taulu, sosiaalitoimen resurssit
Inhimillisen kärsimyksen estäminen	Työttömät, toimeentulotukiasiakkaat	Hallitus
Uusi sosiaalinen sopimus	Työttömät	Työttömyysturvajärjestelmä
Hallituksen esityksen muuttaminen	Vammaiset, vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät	Hallitus
Tiedon lisääminen	Työttömät, pitkäaikaistyöttömät	Hallitus
Hallituksen esityksen muuttaminen, toimeenpanon myöhentäminen vuodella	Kunnat	Hallitus

Aktanttisubjekti eli kertomuksen sankari on tutkimuksen aineistossa aina jokin henkilö tai henkilöiden muodostama yhteisö. Esimerkkeinä voidaan mainita Suomen hallitus, ammattijärjestö, vammaisjärjestö, yliopisto, Kela ja muutamat yksittäiset mielipidekirjoittajat. ”Sankarit” taistelevat aktanttiohjelmien puolesta eli jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Tässä tapauksessa tavoitteet jakautuvat jokseenkin kahtia. Tavoite on joko hallitusohjelman toteuttaminen tai hallituksen esityksen yhden tai useamman kohdan muuttaminen. Useimmat tekstit sisältävät sekä kritiikkiä hallituksen esitystä kohtaan että keinoja, jolla hallituksen kirjaamat tavoitteet saavutettaisiin paremmin. Paremmuus määrittäytyy tietenkin pitkälle lähettäjän ja subjektin mukaan.

Aktanttiohjelmien saavuttamista helpottavat auttajat ja vaikeuttavat vastustajat. Niin kuin satujen sankareilla, myös todellisissa ”taisteluissa” on aina niitä, jotka seisovat rinnalla, sekä niitä, jotka syystä tai toisesta haluavat estää tavoitteiden toteutumisen. Greimasin malli perustuu tähän vastakkainasetteluun. Mallin avulla onkin helppo nähdä poliittiseen prosessiin olennaisena osana kuuluva taistelu eri toimijoiden välillä. Kamppailu eri aatesuuntien ja intressiryhmien välillä ei suinkaan rajoitu ainoastaan lainsäädäntötyöhön vaan kuuluu olennaisena osana yhteiskunnan toimintaan. Työmarkkinatuki uudistuksessakin kyse on laajemmista yhteiskunnallisista kysymyksistä ja tavoitteellisista tahtotiloista kuin pelkästään yksittäisten pykälien muuttamisesta.

Vaikka lähettäjien ja sankarien tavoitteet jakautuivat jokseenkin kahtia, löytyy kuitenkin sävyeroja. Pääosin hallituksen työllistämistavoitteita ja aktivointia keinona sen saavuttamiseksi pidettiin kannatettavana. Suurimman tuen antoi luonnollisesti istuva hallitus, jonka objekti tai tavoite oli yhteneväinen silloisen hallitusohjelman sisällön kanssa. Tavoitteena oli työllisyysasteen nosto, johon päästäisiin purkamalla rakennetyöttömyyttä. Vaikka muutkin sankarit tukivat yleisiä tavoitteita, oli niiden tavoitteena muuttaa hallituksen esitystä vähintäänkin joiltain osin. Joissakin teksteissä oltiin hyvinkin kriittisiä uudistusta kohtaan, joissain taas vähemmässä määrin.

Kritiikki kohdistui eri asioihin riippuen siitä, kuka tai mikä toimi lähettäjänä ja kuka sankarina. Kuntasektorin ollessa lähettäjä kritiikkiä esitettiin etenkin suunnitellusta rahoitusmallista, jossa kuntien vastuulle oli tulossa puolet passiivisen työmarkkinatuen kustannuksista. Elinkeinoelämän ollessa lähittäjä taho kritiikki ja kehittämistoiveet kohdistuivat puolestaan pitkälti työllistämistukijärjestelmään. Jokaisella sankarilla on lähettäjistä riippuen oma näkökulmansa uudistukseen, ja se määrittää sen, mikä nähdään tärkeänä ja mikä uudistuksessa on mahdollisesti huonoa. Työmarkkinatuki uudistusprosessissa tavoitteita oli yhtä monta kuin lähettäjiä ja sankareitakin. Lisäksi tavoitteet liikkuivat eri tasoilla. Osalla tavoitteet olivat hyvinkin yksityiskohtaisia, osalla puolestaan tavoitteet kohdistuivat laajempiin kokonaisuuksiin kuin hallituksen esityksessään esit-

tämiin asioihin. Tällaisia tavoitteita olivat muun muassa toimeentuloturvan kehittäminen ja inhimillisen kärsimyksen estäminen.

Riippuen sankareista ja tavoitteista, myös vastaanottajat eroavat toisistaan. Vastaanottajathan ovat niitä tahoja, joiden hyväksi sankarit taistelevat. Pääasiassa vastaanottavana aktanttina toimivat työttömät, mutta myös muita tahoja voidaan löytää. Kuntasektorilla vastaanottajina toimivat kunnat, elinkeinoelämän puolella yrittäjät. Kirkolle keskeisiä vastaanottajia ovat toimeentulotukiasiakkaat, jotka usein ovat myös työttömiä. Kolmannella sektorilla vammaiset ja vajaakuntoiset työttömät työnhakijat olivat vastaanottajan roolissa etenkin silloin, kun uudistusta kritisoitiin. Jokaisella sankarilla oli lisäksi omat auttajansa. Auttaja-aktantit eivät ole läheskään aina selkeästi löydettävissä tekstidokumenteista, ja joissain tapauksissa on hyvin pitkälti tutkijan tulkintaa, mikä tai kuka toimii kussakin tapauksessa auttajana. Joistain dokumenteista auttaja on helpompi löytää, kuten on esimerkiksi etujärjestöjen tapauksessa. Niillä on tietty kannattajakunta eli jäsenistö, jonka etua ne pyrkivät ajamaan. Elinkeinoelämällä auttajana on yksityinen sektori, kun taas esimerkiksi kuntapuolella auttajana toimii julkinen sektori. Auttaja voi olla myös jokin muu kuin fyysinen taho. Esimerkiksi kun lähettäjänä toimii tiedeyhteisö ja sankarina on tutkimuslaitos, auttajaksi voidaan löytää olemassa oleva tutkimustieto.

Vastustajia voi olla yksi tai useampia riippuen niistä tavoitteista, joita lähettäjä- ja sankari-aktanteilla on. Monissa tekstidokumenteissa vastustajaksi kulminoituu hallitus, jonka esitykseen niissä otetaan kantaa. Näin on etenkin silloin, kun on haluttu tehdä joitain tarkennuksia hallituksen esitykseen esimerkiksi toimeenpanon tai sen aikataulun suhteen. Kahdessa tekstissä vastustajaksi ei voida löytää nimenomaisesti hallitusta, vaan niissä puhutaan yleisemmin kansanedustajista, virkamiehistä ja ”Helsingin herroista”. Toisessa näistä teksteistä sankarina on kansalainen ja toisessa kuntaorganisaatio. Osassa teksteistä vastustaja-aktantiksi muotoutuu jokin abstraktimpi asia, kuten resurssit tai yleiset asenteet työttömiä kohtaan. Vastustajaksi voidaan löytää myös työttömyysturvajärjestelmä kokonaisuudessaan. Tällöin nykyinen järjestelmä nähdään tehottomana ja monimutkaisena, eivätkä siihen tehdyt uudistukset yksistään riitä, vaan koko järjestelmä tulisi uudistaa.

Taulukosta 2 nähdään, että edustettuna on sekä lähettäjä-, sankari- että auttaja-aktanttien osalta laaja joukko kuntien, elinkeinoelämän, etujärjestöjen ja yhdistysten edustajia. Näin ollen voitaisiin ajatella, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa hallituksen tekemään esitykseen olisivat melkoisen hyvät. Kuitenkin kun katsotaan tavoitteita, voidaan ymmärtää se, miksi hallituksen esitys ei lausuntokierroksen jälkeenkään muuttunut oikeastaan lainkaan. Tavoitteet ovat moninaiset ja niissä liikutaan eri tasoilla. Kritiikki on hajanaista, eikä se saa samanlaista voimaa taakseen kuin saisi johonkin yksittäiseen asiaan kohdennettu arvostelu. Vaikutusmahdollisuudet olisivat varmasti paremmat, jos sankari-

aktantit olisivat koordinoineet tavoitteensa. Tosin täytyy ottaa huomioon, että muutoksen läpivieminen hallituksen valmistelemaan esitykseen kesken valio-kuntakäsittelyn on erittäin vaikeaa. Siihen vaadittaisiin hallituspuolueiden tuki, eivätkä nämä mielellään tee muutoksia istuvan hallituksen esityksiin.

Tarkasteltaessa tekstidokumentteja Greimasin analyysikehikossa ajallisessa perspektiivissä nähdään ensinnäkin, että suurin osa dokumenteista kohdentuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyajankohtaan loka-marraskuussa 2005. Jo aiemmin todettiin, että poliittinen suunta työmarkkinatukiuudistuksen suhteen lukkiutui jo työryhmytyöskentelyn aikana. Poliitiikkaan kuuluu se, että valtaapitävät puolueet muodostavat hallitusohjelman ja toteuttavat sitä konsensuskeen pyrkien. Yleensä he muodostavat myös enemmistön parlamentaarisessa päätöksenteossa. Prosessin lukittuminen tapahtuu siten helposti ja muutoksen aikaansaaminen on vaikeaa. Vaikka poliittinen toimija tai asiantuntija pystyisi perustelemaan eriävän näkökulmansa asiaan hyvin, on muutos prosessin suunnassa silti hyvin epätodennäköinen.

Asiantuntijoita ei kuulla tietenkään ainoastaan valiokunnissa, vaan heidän asiantuntemustaan käytetään hyväksi jo poliittisia ohjelmia luotaessa sekä virkamiestyöryhmytyöskentelyssä. Myös työmarkkinatukiuudistusta suunniteltaessa pohjana käytettiin tätä varta vasten tehtyjä tutkimuksia työllistymisen vaikutuksista valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin (Viitamäki ja Mustonen 2004) sekä työmarkkinatuen saajien rakenteesta (Aho 2005). Asiantuntijoiden rooli on siten moninainen: yhtäältä heitä tarvitaan tuottamaan päätöksenteon pohjaksi tietoa, toisaalta demokraattiseen päätöksentekoon kuuluu, että heitä kuullaan päätöksenteon eri vaiheissa.

Prosessin ajallinen tarkastelu vahvistaa aiemman havainnon siitä, että annettujen lausuntojen ja kannanottojen vaikutus ei ole ollut kovin merkittävä. Prosessi eteni nopeasti ja lopputulos oli pitkälti hallituksen esityksen mukainen. Asiantuntijatahojen kuuleminen tapahtui varsin lyhyessä ajassa, ja lisäksi näiden kannanotot tai lausunnot olivat sisällöltään hajanaiset. Päätöksentekijöiden haaste on ollut löytää lausunnoissa mahdollisesti esiin tulevasta kritiikistä olennainen ja pystyä peilaamaan sitä sekä tehtyyn hallituksen esitykseen että siihen todellisuuteen, jossa päätös tullaan toteuttamaan. Toisaalta poliittisia päättäjiä sitovat päätöksenteossa yhteiset näkemykset ja tavoitteet; henkilökohtaiset intressit ovat usein alisteisia oman poliittisen ryhmän tavoitteenasettelulle.

Lopuksi

227

Vuoden 2006 työmarkkinatukiudistus aiheutti aikanaan runsaasti keskustelua. Asiantuntijat niin kuntasektorilta, ammattiliitoista, järjestöistä kuin tutkimuksen alaltakin kantoivat huolta muun muassa aktivointitakuun toteutumisesta ja kuntien rahoitusvastuun lisäämisen vaikutuksista. Tämän tutkimuksen tavoite oli tarkastella työmarkkinatukiudistuksen taustalla ollutta poliittista prosessia. Aluksi prosessi kuvattiin tapahtumaketjuna, jossa eri vaiheet seuraavat toisiaan. Uudistuksen alkupiste voidaan sijoittaa jo pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmaan, vaikka varsinainen työryhmä pohtimaan työllisyystavoitteisiin pääsyä asetettiin vasta kesäkuussa 2004. Työministerinä toimi tuolloin sosialidemokraattien Tarja Filatov. Punamultahallituksen hallitusohjelmaan oli kirjattu tavoite työllisyysasteen nostamisesta ja siihen liittyen työmarkkinatuen painopistettä haluttiin muuttaa passiivisesta aktiiviseksi. Kesäkuussa 2004 asetettiin työryhmä, jonka johdossa oli silloinen työministeriön ohjelmajohtaja Harri Skog. Työryhmän tehtävä oli ensinnäkin tehdä esitys siitä, miten työttömyysturvajärjestelmä saataisiin aiempaa aktivoivammaksi. Toiseksi sen piti valmistella kuntien ja valtion välinen rahoitusmalli, jolla kannustettaisiin kuntia tehokkaampaan työttömyyden hoitoon.

Skogin työryhmä sai esityksensä valmiiksi alkuvuodesta 2005, jonka jälkeen se luovutettiin työministeriölle. Hallitus puolestaan sai oman esityksenä valmiiksi lokakuussa. Tämän jälkeen esitystä käsiteltiin kahteen otteeseen eduskunnassa sekä lisäksi sosiaali- ja terveys-, työelämä- ja tasa-arvo- sekä perustuslakivaliokunnassa. Lopullinen esitys hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 2005. Lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2006 alusta. Poliittinen prosessi oli siten verrattain lyhyt ja keskeiset muutokset lyötiin lukkoon jo Skogin työryhmässä. Uudistus oli kuitenkin kokonaisuutena merkittävä, ja se vaikutti suuresti työmarkkinatuen saannin ehtoihin ja sen rahoitukseen.

Työmarkkinatukijärjestelmä perustuu pitkälti auktoriteettivaltaan, lakeihin ja sääntöihin. Tällöin hallitus ei tarvitse päätöksilleen laajaa julkista tukea, vaan se voi pitkälti päättää järjestelmän muutoksista omien näkemystensä mukaisesti. Nämä näkemykset perustuvat osin asiantuntijoiden tuottamaan tietoon, mutta taustalla vaikuttavat myös vahvasti hallituspuolueiden arvo- ja aatemaailmat. Niiden läpi suodattuvat niin asiantuntijatieto kuin kokemukset muiden maiden työllistämishajelmista ja -politiikoistakin. Tällainen poliittinen prosessi kuuluu agendan asettamisen analyysikehikossa kolmanteen eli sisäisen aloitteen malliin (Cobb ym. 1976). Siinä aloite asian tuomiseksi poliittiselle agendalle tulee hallituksen sisältä tai sen lähellä olevista ryhmistä. Asia on lisäksi sen luonteinen, että laajaa julkista tukea asian viemiselle toimeenpanoon ei tarvita. Myös ”in-novaation” toimeenpano ja valvominen on helppoa, sillä tuen saanti perustuu siihen, että tietyt lakiin kirjatut ehdot täyttyvät.

Hallituksen ”innovaatio” ei saanut kaikin puolin positiivista vastaanottoa, eikä myöskään haluttuihin tavoitteisiin ole kaikilta osin päästy (ks. Hämäläinen ym. 2009). Laaja julkinen tuki ei ole edes tarpeellista silloin, kun valtionhallinnolla on riittävät resurssit valvoa päätösten toimeenpanoa (Cobb ym. 1976). Innovaatioiden diffuusion näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä, jos kulloinkin istuva hallitus pyrkisi saamaan päätöksilleen kansalaisten ja erityisesti toimeen panevan tahon tuen. Tällöin sitoutuminen uudistusten sisältöön on helpompaa niin toimeenpanijoille kuin heidän asiakkailleenkin, tässä tapauksessa työttömille.

Uudistusta kohtaan osoitettu kritiikki antaa ymmärtää, että tarjolla olisi ollut vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet. Työmarkkinatukiuudistusprosessista voidaan löytää näin ollen Liebowitzin ja Margoliksen (1995) määrittelemä kolmannen asteen polkuriippuvuus. Verrattuna ensimmäisen ja toiseen asteen polkuriippuvuuteen, kolmannen asteen polkuriippuvuudessa keskeistä on se, että virheet pystytään välttämään valitsemalla kaikista mahdollisista vaihtoehtoista malleista optimaalisin. Poliitikassa näin ei ole, sillä erilaiset reunaehdot määrittävät sen, mitkä vaihtoehtoista malleista otetaan prosessissa huomioon. Myös työmarkkinatukiuudistuksessa hallituksen tahto näytti tietynlaiselta, ja uudistus on sen mukainen.

Artikkelin toisessa luvussa työmarkkinatukiuudistusprosessia tarkasteltiin lähemmin syventämällä näkökulmaa eri toimijoiden rooliin ja merkitykseen prosessissa. Aineistoksi oli valikoitu otos tekstidokumenteista, joita tuotettiin prosessin aikana eri tahojen toimesta. Analyysin välineenä käytettiin Greimasin aktanttimallia, jonka avulla erilaisia tekstidokumentteja voidaan vertailla keskenään hakemalla niistä tiettyjä sääntöjä, tässä tapauksessa aktantteja. Aktanttimallissa subjektit ja objektit, lähettäjät ja vastaanottajat sekä auttajat ja vastustajat muodostavat eräänlaisen jännityskertomuksen, joka tässä tapauksessa on työmarkkinatukiuudistuksen poliittinen prosessi.

Greimasin painottama vastakkainasettelu näkyy prosessissa hyvin, kun tekstidokumentteja tarkastellaan annetussa analyysikehikossa. Sankarit (subjektit) ja vastustajat on helppo löytää, eikä tavoitteidenkaan (objektit) hahmottaminen ole vaikeaa. Hallituksen ja ministeriöiden virkamiesten tavoitteena oli toimeenpanna hallitusohjelma, kun taas muiden tahojen tavoite oli asettaa uudistus kyseenalaiseen valoon joko joltain osin tai kokonaan. Kaikki Greimasin mallin mukaiset sankarit pitävät työllistämistä hyvänä ja kannatettavana asiana, mutta keinoista sen saavuttamiseksi ollaan montaa mieltä. Tämä näkyy tavoitteiden hajanaisuutena. Sankareilla on jokaisella omat lähettäjäaktanttinsa ja auttajansa, mikä luonnollisesti näkyy tavoitteissa. Myös vastustajien kirjo on laaja. Voitaisiinkin ajatella, että jos sankarit yhdistäisivät voimansa ja koordinoisivat tavoitteensa, ne olisi helpompi saavuttaa poliittisessa prosessissa.

Prosessina vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus ei poikkea muusta sellaisesta päätöksenteosta, jossa asiat ovat nousseet agendalle hallitusohjelmasta tai

poliittisista ohjelmista. Vanhasen hallitusohjelmassa muotoiltiin halu muuttaa työmarkkinatukea aiempaa aktivoivammaksi ja tämä tavoite toteutettiin. Kuten yleensä, kyseinenkin uudistus olisi voitu toteuttaa sisällöltään toisenlaisena. Sekä tutkittua että kokemusperäistä tietoa oli olemassa ja sitä kuultiin laajasti poliittisen prosessin aikana. On kuitenkin erittäin vaikeaa todentaa ennen tällaisten koko kansaa koskevien uudistusten toimeenpanoa, mitkä niiden todelliset vaikutukset tulevat olemaan. Tällöin politiikka saa suuren roolin. Päätökset tehdään sellaisessa maailmassa, jossa kompleksinen todellisuus ja arvot sekoittuvat. Lopputulos on aina kompromissi näiden kahden välillä.

Lähteet

Aho S. Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 349, 2005.

Alasuutari P. Toinen tasavalta. Suomi 1945–1994. Tampere: Vastapaino, 1996.

Baumgartner FR, Jones BD. Agendas and instabilities in American politics. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993.

Björklund L. Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2008.

Blomberg H. Rättighet, belastning eller business? En analys av välfärdsservicen i pressen åren 1987, 1993 och 1997. Helsingfors: Svenska social och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, SSKH Skrifter Nr. 9, 1997.

Cobb R, Ross JK, Ross MH. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review* 1976; 70 (1): 126–138.

Considine M. Making up the government's mind. Agenda setting in a parliamentary system. *Governance* 1998; 11 (3): 297–317.

Geerdsen LP. Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system. *Economic Journal* 2006; 116 (513): 738–750.

Greimas AJ. Strukturaalista semantiikkaa. Helsinki: Gaudeamus, 1980.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma, 24.6.2003.

HE 164/2005. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hytti H, Haataja A. Vähimmäismääräisten päivärahojen saajat. Helsinki: Kela, 2008.

Hämäläinen K, Tuomala J, Ylikännö M. Työmarkkinatuen aktiivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Julkaisuja 7, 2009.

Ikonen K. Työttömyyseläkejärjestelmä ja muuttuvat intressit. Tutkimus työttömyyseläkejärjestelmän ohjausvaikutuksen kehityksestä ja sosiaalipoliittisen rooli muutoksesta. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tampereensis 1476, 2009.

Julkunen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.

Kajanoja J. Syrjäytyminen, työvoiman tarjonta ja työllisyys. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 221, 1999.

Kotiranta T. Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä studies in education, psychology and social research 335, 2008.

Kujala: Hallituksen työmarkkinatukiudistus lisäisi pätkätoitä. Verkkouutiset 26.11.2005. Saatavissa: <<http://w3.verkkouutiset.fi/arkisto/politiikka/82391.html>>. Viitattu 25.5.2010.

Liebowitz SJ, Margolis SE. Path dependence, lock-in, and history. *Journal of Law, Economics and Organization* 1995; 11 (1): 205–226.

Luttinen J. Fragmentoituva kulttuuripoliittikka. Paikallisen kulttuuripoliittikan tulkintakehykset Ylä-Savossa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1997.

McLaughlin MW. The rand change agent study revisited. *Macro perspectives and micro realities. Educational Researcher* 1990; 19 (9): 11–16.

Meseguer C. Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. *Rationality and Society* 2006; 18 (1): 35–66.

Niemelä H, Salminen K. Poliittikka, kieli ja sosiaaliturva. Vertaileva tutkimus poliittisista prosesseista sosiaaliturvajärjestelmien muotoilijoina, ylläpitäjinä ja muuttajina eräissä Euroopan maissa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 66, 2002.

Parjanne ML. Työmarkkinat murroksessa. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, 1997.

Parpo A. Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 149, 2004.

PTK 108/2005. Lähetekeskustelu hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Rosholm M, Svarer M. The threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics* 2007; 110 (2): 385–401.

Saaranen-Kauppinen A, Puusniekka A. KvaliMOTV. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, 2006. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>>. Viitattu 25.5.2010.

Schleifer RAJ. Greimas and the nature of meaning. *Linguistics, semiotics and discourse theory*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1987.

Silvo I. Valta, kenttä ja kertomus. Televisiopolitiikan tulkinnat. Helsinki: Yleisradio, 1988.

StVM 34/2005. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuslaitoksen mietintö hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sulkunen P, Törrönen J, toim. Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys. Helsinki: Gaudeamus, 1997.

Suomen Kuntaliitto 2005. Kietäväinen Vaasan kaupunginvaltuuston seminaarissa 18.2.2005: työmarkkinauudistus ei paranna työllisyyttä. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;75030;76905;78092>. Viitattu 25.5.2010.

Tarasti E. Johdatusta semiotiikkaan. Helsinki: Gaudeamus, 1990.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Tammi, 2002.

Työministeriö. Työmarkkinatuen aktivointi. Yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 347, 2005.

Viitamäki H, Mustonen E. Työmarkkinatuella ansiotyöhön. Vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 65, 2004.

Virén M. Verotus, tulonsiirrot ja köyhyysloukut. Turku: Turun yliopisto, Taloustieteen laitoksen tutkimusraportteja 53, 1995.

232 **Timo Hakala ja Jonna Weckström** **Palveluseteli 2000-luvun politiikan asialistoilla**

Suomessa sosiaalihuollon järjestämisvastuu kuuluu kunnille. Kunnat ovat voineet käyttää palveluseteliä palvelutuotannossa vuodesta 2004 lähtien. Tätä ennen palvelusetelin käyttöä on kokeiltu useaan otteeseen. Vuonna 2009 tuli voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (palvelusetelilaki), joka selkeytti aiempaa palvelusetelilainsäädäntöä.

Valtio ja kunnat tavoittelevat palvelusetelillä julkisen sektorin palvelutuotannon uudistamista (Uotinen 2009). Palvelusetelijärjestelmän kehittyminen ja yleistyminen liittyvät siten laajempaan sosiaali- ja hyvinvointipoliittiseen keskusteluun hyvinvointivaltiosta ja sen tulevaisuudesta. Palvelusetelillä halutaan tehostaa ja monipuolistaa palvelutuotantoa, lisätä julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä, purkaa hoitojonoja sekä lisätä asiakkaiden valinnanvapautta ja kuntien välistä yhteistyötä (HE 74/2003; HE 20/2009). Käytännössä palvelusetelillä tavoitellaan sekä julkisen että markkinaperusteisen tuotantojärjestelmän etuja. Periaatteessa palvelusetelillä pitäisi olla mahdollisuudet laajentua merkittäväksi palvelutuotantotavaksi. Toistaiseksi palveluseteli ei ole levinnyt odotetusti sille asetetuista tavoitteista huolimatta.

Tässä artikkelissa selvitetään, miksi palvelusetelin käyttöönoton yleistyminen on ollut hidasta. Tarkastelussa käytetään politiikan siirron ja innovaatioiden diffuusion teorioiden näkökulmia. Seuraavassa luvussa tarkastellaan esimerkein politiikan siirron ja innovaatioiden diffuusion teoriaa ja vaikutuskanavien systematiikkaa. Tämän jälkeen kuvataan palvelusetelilainsäädännön vaiheet Suomessa sekä analysoidaan poliittisen keskustelun ulottuvuuksia ja kehyksiä. Viimeisimpänä käsitellään palvelusetelin käytön leviämisen konkreettisia haasteita. Vuoden 2009 palvelusetelilaki on myös muuttanut palvelusetelin käytön toimintaympäristöä. Uuden lain perusteella voidaan arvioida palvelusetelin leviämiseen vaikuttavia tekijöitä.

Politiikan siirto ja innovaatioiden diffuusio

Palvelusetelin käytön laajentumisen tarkastelu tässä artikkelissa perustuu politiikan siirtoa (*policy transfer*) ja politiikan diffuusiota (*policy innovation, policy diffusion*) käsittelevään kirjallisuuteen. Nämä tutkimussuunnat täydentävät toisiaan eivätkä oleellisesti eroa toisistaan (Marsh ja Sharman 2009; ks. myös Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa; Järvinen-Tassopouloksen artikkeli tässä kokoelmassa). Dolowitz ja Marsh (1996 ja 2000) määrittelevät politiikan siirron prosessiksi, jossa muualla olemassa olevia ja sovellettuja poliittisia ideoita, käsitteitä ja tavoitteita, politiikkaohjelmia, -sisältöjä ja -välineitä, instituutioita ja hallintojärjestelmän piirteitä ja rakenteita lainataan, käytetään ja sovelletaan uusien vastaavien ideoiden ja tavoitteiden, politiikkojen, instituutioiden ja hallinnon kehittämiseen toisessa poliittisessä kontekstissa. Poliittisella kontekstilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi toimintatapojen tai ideoiden siirtymistä maasta toiseen tai niiden siirtymistä valtiolliselta tasolta alueelliselle tasolle (Niemelä 2008, 13). Poliittinen konteksti voi yhtä lailla tarkoittaa myös toista politiikka-lohkoa. Koululaitoksen uudelleen järjestämistä voidaan uudistaa esimerkiksi lasten päivähoitosta saatujen kokemusten perusteella. Hyvä esimerkki politiikan siirrosta eri poliittisten kontekstien välillä on lisäksi työelämä, jossa aluksi teollisuustuotannon tehokkuuden ja tuottavuuden seurantaan tarkoitetut välineet ovat siirtyneet tulokorttien ja ajanseurantavälineiden muodossa julkiseen hallintoon.

Politiikan siirron tutkimuksen juuret ovat vertailevassa politiikan tutkimuksessa ja innovaatio- ja kehitystutkimuksessa. Alun perin tutkijoita kiinnosti valtioiden muodollisten instituutioiden merkitys politiikan siirrosta ja siirtymisessä valtiosta toiseen. Myöhemmin tutkimuksen painopiste siirtyi valtiokeskeisestä ajattelusta mm. kansalaisyhteiskunnan tutkimukseen. (Dolowitz ja Marsh 1996.) Politiikan siirron tutkimuksessa korostuu yksittäisten toimijoiden tai agenttien rooli politiikan siirrosta. Politiikan siirron tutkimuksessa on siten käytetty pääasiassa laadullisia menetelmiä. Politiikan siirron tutkimukset ovat monesti tapaustutkimuksia.

Esimerkkinä tapaustutkimuksesta sekä puolueiden ja muiden poliittisten toimijoiden kulloisenkin valta-aseman merkittävyydestä ja poliittisen mielipiteen muutoksesta politiikan diffuusiosta on koulusetelien (*school vouchers*) leviäminen Ruotsissa ja Yhdysvalloissa (Klitgaard 2008). Koulusetelit levisivät hyvin nopeasti Ruotsissa mutta eivät saaneet riittävästi kannatusta Yhdysvalloissa. Syynä koulusetelien yleistymiseen Ruotsissa oli sosialidemokraattisen puolueen kyky luoda uutta lainsäädäntöä. Yhdysvalloissa kouluseteliehdotukset torjuttiin 1980- ja 1990-luvuilla. Republikaanipresidenttien lakiehdotukset vesitettiin demokraattienemmistöisessä kongressissa. Kongressin muututtua republikaanienemmistöiseksi demokraattipresidentti ei vahvistanut lakiesityksiä. Voidaan olettaa, ettei kummallakaan pääpuolueella sinänsä ollut ideologisia syitä vastustaa

palvelusetelijärjestelmää. Hallitusvastuu kuitenkin vaikutti politiikan sisältöön Yhdysvalloissa. Kouluseteli törmäsi valtarakenteiden muodostamaan esteeseen. Palvelusetelin käytön leviämisessä on voinut olla kyse samoista edellä mainituissa esimerkeissä kuvatuista prosesseista.

Politiikan diffuusiotutkimuksessa politiikkojen leviämistä selitetään usein selvästi havaittavilla rakenteellisilla tekijöillä (esimerkiksi väestömäärä, tulo- ja koulutustaso). Tässä suhteessa politiikan diffuusio eroaa politiikan siirron näkökulmasta (Marsh ja Sharman 2009). Diffuusiotutkimusotteessa on ollut tavallista käyttää määrällisiä tutkimusmenetelmiä, jotka sopivat aggregaattisuureiden analysointiin. Politiikan diffuusio on määritelty esimerkiksi kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa valtioiden välisenä tapahtumaketjuna (Marsh ja Sharman 2009). Diffuusiota voi tapahtua myös mm. kuntien ja alueiden välillä. Esimerkiksi Shipan ja Volden (2008) ovat tutkineet empiirisesti tapahtumarakenneanalyysillä (*event history analysis*) tupakoinnin vastaisten politiikkojen diffuusiota Yhdysvaltojen suurkaupunkien ja osavaltioiden välillä. Tutkimuksessa analysoitiin politiikan siirrolle ja diffuusiolle yhteisiä mekanismeja. Suuret, vauraat kaupungit, joissa asuu paljon hyvin paljon koulutettua väestöä, olivat tupakoinnin vastaisen politiikan edelläkävijöitä. Käytännössä poliittisilla tekijöillä saattoi olla pienempi rooli tupakoinnin vähentämisessä kuin koulusetelin leviämisessä.

Politiikan siirron ja innovaatioiden diffuusion mekanismit

Politiikan siirto- ja diffuusiotutkimuksessa politiikkojen leviämistä ja laajentumista on tarkemmin systematisoitu neljän politiikan siirtymiseen vaikuttavan päämekanismin kautta. Ensimmäinen mekanismi on toisten (valtioiden, järjestelmien, kuntien, järjestöjen, yritysten) kokemuksista oppiminen (*lesson drawing*). Poliittiset toimijat oppivat toisiltaan uusia tapoja edistää poliittisia päämääriään. Oppiminen voi tapahtua paikallistasolla, esimerkiksi suomalaisten kuntien ja kuntien päättäjien välillä, bilateraalisesti valtioiden välillä tai esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen ja valtioiden välillä. Poliittinen konteksti voi vaihdella paljonkin. (Shipan ja Volden 2008; Marsh ja Sharman 2009.) Esimerkiksi Suomessa poliittisen päätöksenteon tueksi on usein kerätty kokemuksia muista Pohjoismaista (Niemelä 2008). Palvelusetelin kehittämisessä erityisesti kokemuksista oppimisen mekanismeilla on suuri merkitys.

Politiikan siirtymistä ja diffuusiota tapahtuu myös (taloudellisen) kilpailun välittämänä. Politiikan leviäminen kilpailutilanteessa ilmenee positiivisissa tai negatiivisissa ulkoisvaikutuksissa. Argumentti on liittynyt mm. sosiaaliturvatuksien tiettyyn yhdenmukaistumiseen Euroopassa. On ajateltu, että yhdenmukaistuminen voisi pitkällä aikavälillä johtua osin sosiaalisen polkumyyntin (*race-to-the-bottom; social dumping*) pelosta. Empiiristä todistusaineistoa hypo-

teesin tueksi ei kuitenkaan ole. Poliitiikan diffuusio näkyy mm. kansainvälisessä politiikassa useiden maiden tavoittelemana sääntelyn purkamisena, budjettien tasapainottamisena, julkisten palvelujen yksityistämisenä tai matalana inflaationa (Marsh ja Sharman 2009).

Diffuusiot ja politiikan siirtymistä selittävä kolmas tekijä on pakko (Shipan ja Volden 2008; Marsh ja Sharman 2009). Dramaattinen esimerkki tästä on Kreikan ajautuminen talouskriisiin kesällä 2010. Kriisin seurauksena kansainvälinen valuuttarahasto ja Euroopan unioni suostuivat rahoittamaan Kreikkaa, jos se noudattaisi näiden vaatimia taloudenvakauttamisohjeita. Talouskriisi vaikuttaa kreikkalaisten instituutioiden – mm. pankkilaitoksen, valtion ja muun julkisen hallinnon – toimintaan. Tavallisesti tällaista politiikan diffuusiota on esiintynyt kansainvälisten rahoittajalaitosten ja kehittyvien maiden välillä (Marsh ja Sharman 2009). Esimerkki pakkoon perustuvasta politiikan siirtymisestä on suomalaisen kunnallishallinnon tehtävien laajentuminen. Valtio on siirtänyt kunnille suuren määrän tehtäviä. Valtion ohjauksella on ollut palveluja yhdenmukaistava vaikutus, vaikka kunnat ovat yleensä voineet järjestää palvelut haluamallaan tavalla (ks. esim. Niemelä 2008).

Neljäntenä politiikan leviämisen mekanismina on jäljittely. Poliitiikan jäljittely liittyy vahvojen poliittisten toimijoiden vaikutusvaltaan. Poliitikkojen leviäminen oppimalla ja toisaalta jäljittelemällä eroavat toisistaan. Oppimisprosessissa pääpaino on itse politiikassa, sen tehokkuudessa ja seurauksissa. Jäljittelyssä toimijat ovat kiinnostuneita siitä, mitä toimenpiteitä tarvittiin politiikan levittämiseksi ja miten poliittisessa prosessissa lopulta toimittiin. (Shipan ja Volden 2008.)

Kumpaakin tapaa eritellä politiikkasisältöjen leviämisen mekanismeja voidaan arvioida kriittisesti. Poliitiikan diffuusiotutkimuksia kritisoidaan siitä, etteivät ne riittävästi ota huomioon kulttuurillisia tekijöitä politiikkojen leviämisessä. Vastaavasti politiikan siirtotutkimusta voi arvostella riittämättömästä yleistämisen tasosta. (Marsh ja Sharman 2009.) Myös palvelusetelin käytön leviämisessä törmätään näihin kritiikkeihin. Oleellista on nähdä, että politiikkojen leviämistä (diffuusiota) voidaan menetelmällisesti tutkia kahdesta näkökulmasta.

Palvelusetelin käytön kehittäminen Suomessa

Palveluseteli on ollut politiikan asialistoilla suhteellisen kauan. Tämä johtuu siitä että, Suomessa palvelusetelin kehittämisen tavat ja lähtökohdat ovat perustuneet kansainvälisiin esimerkkeihin ja näistä saatuihin kokemuksiin. Ulkomaisia palvelusetelijärjestelmiä on tarkasteltu suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta (ks. esim. Mikkola 2003). Tavoitteena on ollut löytää Suomeen

sopivia innovatiivisia palvelusetelijärjestelmän malleja. Tämä pyrkimys ilmenee erilaisissa selvityksissä ja raporteissa.

Oheisessa taulukossa on esitetty palvelusetelin käytön leviämisvaiheita. Palvelusetelin käytön keskeiset tavoitteet ovat eri maissa samansuuntaisia. Ulkomailla tavoite on ollut korostaa asiakkaiden valinnanvapautta ja autonomiaa sekä poistaa palvelukatveja, luoda työpaikkoja ja vähentää mm. kalliin laitoshoidon käyttöä (Mikkola 2003). Tavoitteet ovat siirtyneet pitkälti sellaisenaan Suomeen. Suomessa palvelusetelijärjestelmän tavoitteita ovat mm. palvelukatveiden poistaminen ja pienyrittäjyyden edistäminen (Timonen ym. 2006, Huovinen 2010). Lisäksi tavoite on, että palveluseteli vastaisi kasvaneeseen palvelutarpeeseen ja monipuolistaisi palvelujen sisältöjä (Volk ja Laukkanen 2007). Asiakkaiden valinnanvapauden korostaminen on puolestaan ilmaistu vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä (HE 166/2008).

Taulukko. Palvelusetelin leviämisvaiheet.

Ajankohta	Tapahtuma
Ulkomaisia kokeiluja	
1981–1993	Iso-Britannia: vanhusten asumispalvelut
1991	Alankomaat: henkilökohtainen budjetti
1992, 1994	Ruotsi, Nacka: Kotipalvelut (1992) ja päivähoito (1994)
Suomi	
1995–1997	Palvelurahakokeilu päivähoidossa
1997	Omaishoidon vapaan palvelusetelikokeilu
2001	Lahden seudun palvelusetelikokeilu
2003–	Lahden palveluseteli ikääntyneille ja omaishoitajille
2003	HE 74/2003 Esitys sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
2004–2008	Palvelusetelikokeiluja
2004	Palvelusetelin vakinaistaminen
2007	HE 34/2007 Esitys laeiksi sosiaalihuoltolain 29 b §:n ja kansanterveyslain muuttamisesta
2009	HE 20/2009 Esitys laista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä
2009–	Palvelusetelikokeiluja
2009–2011	Palvelusetelin vakinaistaminen
2010-luku	Henkilökohtainen budjetti
2010–2013	Tiedän mitä tahdon -hanke

Palvelusetelin vakiinnuttamisen kriittiset tekijät ovat pääosin samoja eri maissa. Sekä Suomessa että ulkomailla paikalliset (poliittiset) valinnat ratkaisevat palvelusetelijärjestelmän toimivuuden, koska sosiaalipalvelutuotanto on perinteisesti paikallista kaikissa palveluseteliä käyttävissä maissa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa innovaatioiden diffuusion epätasaisuuden synnä on paikallishallinnon epäyhtenäinen käsitys sosiaalipalveluista ja niiden roolista (Fernández ym. 2007). Kysymys on eräänlaisesta alueellisesta poliittisesta perinnöstä, joka vaihtelee voimakkaasti Ison-Britannian eri alueilla. Tämä näkyy mm. vaalipiirien äänestyskäyttäytymisen polarisoitumisessa.

Suomessa palvelusetelikokeilut käynnistyivät 1990-luvulla. Palvelusetelin käyttöä kokeiltiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla vuosina 1995–1997 lasten päivähoidon ja omaishoidon tuen maksuvälineenä (HE 74/2003). Vuonna 2001 palvelusetelin käyttöä kokeiltiin ikäihmisten palveluissa Lahden seudulla. Vuodesta 2003 lähtien palveluseleitä on myönnetty mm. siivoukseen, päivätoimintaan ja ikäihmisten omaishoittoon. Kokeilut olivat sosiaali- ja terveysministeriön sekä Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamia.

Kokeilujen lisäksi palvelusetelijärjestelmästä laadittiin useita selvityksiä 1990- ja 2000-luvuilla. Muun muassa Suomen Kuntaliitto selvitti palvelusetelin soveltuvuutta 1993 päivähoidossa, vanhustenhuollossa, kehitysvammahuollossa, terveydenhoidossa ja koulutuksessa (Uotinen 2009). Lisäksi palvelusetelin käytöstä laadittiin sosiaali- ja terveysministeriön selvitys vuonna 2002 (Suominen ja Valpola 2002). Selvityksellä pohjustettiin vuoden 2004 lainsäädäntöä.

Palvelusetelilainsäädäntötyö alkoi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella (2003–2007) (Hallitusohjelma 2007). Hallitusohjelmassa määritelty tavoite oli tarjota kunnille yhtenäinen mahdollisuus ottaa palveluseteli käyttöön kotipalvelussa siten, että kunta toimii palvelun tilaajana ja laadun valvojana (esim. Rätty 2004). Samalla päätettiin selvittää palvelusetelin käyttömahdollisuuksia myös laajemmin sosiaalihuollon avopalveluissa. Hallituksen esityksessä (HE 74/2003) sisällytettiin palvelusetelisäännökset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (L 733/1992), asiakasmaksulakiin (L 734/1992) ja sosiaalihuoltolakiin (L 710/1982). Annetussa hallituksen esityksessä palvelusetelijärjestelmää kirjaimellisesti ohjattiin voimakkaasti kotipalveluun toteamalla palvelusetelin soveltuvan kotipalveluun.

Toisaalta esityksessä ei haluttu sulkea pois muita palvelusetelin käyttökohteita. Pää tavoite oli tukea vanhusten kotona asumista ja ehkäistä pitkäaikaisen laitoshoidon tarvetta. Kotipalvelujen lisäksi hallituksen esityksessä viitataan joihinkin vammaispalveluihin ja omaishoitajien työn täydentämiseen sekä lapsiperheiden arjen tukemiseen.

Palvelusetelisäännökset tulivat voimaan vuoden 2004 alussa. Kunnilla oli tämän jälkeen viisi tapaa järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kunnat voivat tuottaa palvelut itse, sopia tuottamisesta yhdessä muiden kuntien

kanssa, perustaa kuntayhtymiä, ostaa palveluja toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä, valtiolta, muilta julkisyhteisöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta tai tarjota palveluseteleitä (Tuori ja Kotkas 2008).

Palvelusetelin leviämistä seurattiin heti alusta alkaen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) kysyi kunnilta pian vuoden 2004 lainsäädännön jälkeen palvelusetelijärjestelmän asemaa kunnallisessa palvelutuotannossa. Kyselyn mukaan valtaosa kunnista ei ollut ottanut tai ei aikonut ottaa palveluseteliä käyttöön vuoden 2004 aikana. Ne kunnat, joissa oli suunniteltu palvelusetelin käyttöön ottamista, keskittivät toimenpiteitään kotipalveluihin, omaishoitoon, tukipalveluihin, asumispalveluihin ja päivähoitoon. (Räty 2004.) Ulkomailla palvelusetelin käyttöä oli kokeiltu pääosin samoihin palveluihin.

Palvelusetelin yleistymistä rajoittivat selvästi kuntien eriävät (paikalliset) käsitykset palvelusetelistä ja palvelusetelilainsäädännöstä. Tämä ilmenee ilmoitettujen lainsäädännön epäkohtien suurena määränä (Räty 2004). Kunnat pitivät hyvin erilaisia seikkoja palvelusetelijärjestelmän yleistymisen esteenä. Kyselyssä merkittäväksi esteeksi nousivat kotipalvelun ja kotisairaanhoidon välinen samankaltaisuus eri hallintokunnissa. Kunnat järjestivät kotipalvelua ja kotisairaanhoidon toiminnallisesti yhdistettyinä palveluina, mutta kotisairaanhoidon ei sisällynyt hallituksen esitykseen palvelusetelillä järjestettävistä palveluista. Tämän yhteyden ongelmallisuus huomattiin myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (StVM 23/2003) lausumissa ja vastalauseissa. Teknisesti kuntien täytyi antaa erilliset päätökset kotipalvelusta ja kotisairaanhoidosta (HE 34/2007). Hallituksen esityksessä (HE 74/2003) kunnille tarjotaan mahdollisuutta palvelusetelijärjestelmän käyttöön nimenomaisesti kotipalveluissa (ks. myös StVM 23/2003). Asia korjattiin vuoden 2008 alusta voimaan tulleella sosiaalihuolto- ja kansanterveyslain muutoksella (HE 34/2007). Kotisairaanhoidossa palveluseteliä oli vastaisuudessa mahdollista käyttää samoin perustein kuin kotipalvelussa.

Lisäksi kunnat kokivat palvelusetelijärjestelmässä ongelmaksi sen, että palvelusetelin arvon määrittämisen osana käytetään joissakin palveluissa asiakkaan tuloja (Räty 2004). Asiakkaiden tulojen selvittämisen arveltiin aiheuttavan paljon hallinnollista työtä. Tämä on todennäköisesti vähentänyt hallinnollista ja poliittista innostusta palvelusetelin käyttöön. Palvelusetelijärjestelmän arvioitiin suosivan myös hyvätuloisia, silloin kun asiakkaat itse maksavat omavastuusuuden. Omavastuusuutta voidaan periä asiakasmaksulainsäädännön perusteella (L 734/1992). Ensisijaiset esteet palvelusetelijärjestelmän yleistymiselle olivat kuitenkin pääosin teknisiä. Poliittisiksi tulkittavat esteet, kuten sosiaali- ja terveystoimen logistiikka ja nouseva kustannuskehitys, eivät kuntien mielestä olleet merkittäviä esteitä. Tulosta voi selittää kyselyn suuntaaminen kuntien peruspalvelujohtajille tai vastaaville virkamiehille.

Vuonna 2006 noin sata kuntaa oli hyödyntänyt kotipalvelussa ja omaishoidossa palvelusetelijärjestelmää, mutta valtakunnallisesti kattavuus oli vähäinen.

Kokonaisuudessaan kuntien arvioitiin myöntäneen palveluseteleitä vuoden aikana runsaalle 4 200 asiakkaalle. (Volk ja Laukkanen 2007.) Kunnat perustelivat palvelusetelin käyttöönottoa kasvavalla palvelujen tarpeella, palvelutarjonnan ja palvelujen sisällön monipuolistamisella sekä yrittäjyyden edistämisellä. Myös ruuhkatilanteista selviytymistä ja asiakkaan parempaa kuulemistä ja mielihyvän huomioimista piti noin kolmannes kunnista tärkeänä. Osa kunnista piti myös oman palvelutuotannon kasvun hillitsemistä ja kustannusten säästämistä tärkeänä perusteluna palvelusetelin käyttöönotolle. (Volk ja Laukkanen 2007.)

Kaiken kaikkiaan palvelusetelin käyttö jäi melko vähäiseksi vuonna 2004 voimaan tulleen lainsäädännön aikana (Volk ja Laukkanen 2007). Syitä hitaaseen leviämiseen on monta. Vuoden 2004 säädösten mukaisen palvelusetelin käyttöön kunnilla ei ollut tosiasiallista tarvetta. Erityisesti pienten kuntien suunnittelu- ja valmisteluresurssit olivat ja ovat rajallisia. On myös mahdollista, etteivät kunnat tietoisesti halunneet kehittää palvelusetelijärjestelmiä, jotta ne eivät houkuttelisi kunnan talouden kannalta epäedullista väestöä. Tämä vaihtoehto on kuitenkin epätodennäköinen.

Hitaan kehitysvaiheen jälkeen palveluseteli nousi uudelleen politiikan asialistoille pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2011) aikana. Hallitusohjelmaan sisältyy linjaus kunnallisen palvelusetelin käytön laajentamisesta (Hallitusohjelma 2007; HE 20/2009). Tavoitteen toteuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti kesäkuussa 2007 työryhmän selvittämään palvelusetelin käyttöalan laajentamista. Selvitystyön tavoite oli saada aikaan valintoja mahdollistava, monipuolinen, tarkoituksenmukainen ja tehokas palvelukokonaisuus. Työryhmän tehtävä oli erityisesti ottaa kantaa palvelusetelin omavastuuosuuden ja asiakasmaksulain suhteeseen, verotuskysymyksiin sekä sosiaali- ja terveys-toimen ja elinkeinoelämän yhteistyöhön (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008).

Tämän työn pohjalta aloitettiin lainvalmistelutyö palvelusetelin käyttöalan laajentamiseksi. Uuden lain tehtävä oli selkiyttää sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä (HE 20/2009). Maaliskuussa 2009 hallitus antoi esityksen laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 20/2009). Esitys vastasi sosiaali- ja terveysministeriön (2008) selvitystä.

Lakiehdotuksesta lausuiivat kantansa sekä perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2009) että sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 14/2009). Sosiaali- ja terveysvaliokunta kannatti lakiehdotuksia muutettuina. Kristillisdemokraattinen jäsen kannatti lakiehdotuksia muutettuina ja määräaikaaisina. SDP:n edustajat ehdottivat lakiesitysten hylkäämistä. Hylkäämistä perusteltiin palvelujen epätasa-arvoisella saatavuudella ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän hajaantumisella. Vastalauseessa pidettiin ongelmallisena myös kuntien oikeutta määrittää palvelusetelin arvo. Eduskuntakäsittelyn jälkeen eduskunta vastasi hallitukselle (EV 67/2009) hyväksymällä lait ja antamalla kaksi lausumaa. En-

simmaisessa lausumassa edellytettiin lainsäädännön vaikutusten seuranta ja arviointia palvelusetelin käytön yleisyydestä, kohdentumisesta eri palveluihin, arvon määrytymisestä, kunnallisesta henkilöstömäärästä ja palvelutoiminnasta sekä työllisyydestä. Toisessa lausumassa kaksi edellytettiin selvittävän, millä tavalla palvelusetelin omavastuuosuus huomioidaan maksukaton kertymisessä. Käytännön kehittämistyössä näihin seikkoihin on kiinnitettävä siten huomiota.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä tuli voimaan 1.8.2009. Palvelusetelilain hyväksymisen äänestystulos oli kiinnostava politiikan diffuusion näkökulmasta. Äänestyksissä palvelusetelin poliittinen kannatus vaihteli puolueiden oppositio- ja hallitusaseman mukaisesti. Matti Vanhasen ensimmäisessä hallituksessa olivat keskustan lisäksi SDP ja RKP ja Vanhasen toisessa hallituksessa kokoomus, RKP ja vihreät. Vuoden 2003 äänestyksessä (HE 74/2003) SDP (41 Jaa-ääntä) äänesti yhdessä keskustan (48 Jaa-ääniä) ja vasemmistoliiton (18 Jaa-ääntä) kanssa palvelusetelin puolesta kokoomuksen äänestäessä esitystä vastaan (34 Ei-ääntä) yhdessä vihreiden kanssa (13 Ei-ääntä). Lakiesitysten puolesta äänestivät myös kristillisdemokraatit ja perussuomalaiset. Myöhemmin vuonna 2009 äänestettäessä hallituksen esityksestä (HE 20/2009) sen puolesta olivat keskusta (40 Jaa-ääntä), kokoomus (40 Jaa-ääntä) ja vihreät (11 Jaa-ääntä) sekä RKP (6 Jaa-ääntä) ja esitystä vastaan sosialidemokraattinen puolue (39 (Ei-ääntä) ja vasemmistoliitto (13 Ei-ääntä).

Näyttää siltä, etteivät ainakaan suurimmat puolueet (kokoomus) lähtökohtaisesti vastustaneet palveluseteliä. Kysymys näyttää olleen poliittiseen järjestelmään liittyvistä rakenteellisista tekijöistä (oppositio–hallitus-asema) sekä asiakasmaksulain ja omavastuuosuuden välisestä kytköksestä. Oppositiossa kuuluu vastustaa hallituksen esityksiä ja päinvastoin. Argumenttia voi perustella mm. sillä, että täysistunnon keskustelupöytäkirjoista (PTK 25/2009) löytyy vasemmistoliiton edustajan toteamus, jonka mukaan ” – – yhdessä kannatimme [kokoomuksen kanssa oppositiossa] todellakin tätä nyt voimassa olevaa palvelusetelilakia, joka koskee kotipalveluita ja nyt tämän kauden alusta, kiitos ministerin, kotisairaanhoidoakin”. Puheenvuoro jatkui edelleen siten, että edustaja sanoi tuolloin käsillä olleen palvelusetelilakiehdotuksen olleen erilainen kuin vuoden 2004 lakiehdotuksen. Samassa keskustelussa kokoomuksen edustajat pitivät, luonnollisesti, lakiehdotusta hyvänä. Keskustan roolista vastaavaa johtopäätöstä ei voida tehdä, koska puolue oli molempien lakiehdotusten aikaan hallitusvastuussa.

Merkittävä muutos aiempaan verrattuna oli se, että omavastuuosuus irrotettiin asiakasmaksulaissa säännellystä maksujen enimmäismäärästä poikkeuksena omaishoidon tuki ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet (HE 20/2009; L 569/2009, 7 §; Uotinen 2009, 96–98). Omavastuuosuuden ja asiakasmaksulaissa määritellyn maksujen enimmäismäärän kytköksen poistaminen ei juuri vaikuta esimerkiksi vammaispalveluasiakkaiden asemaan, koska vammaispalveluista useat palvelut on säädetty maksuttomiksi palveluiksi. Sen sijaan muissa palve-

luissa, kuten suun terveydenhuollossa ja silmäkirurgiassa tai sosiaalihuoltolain mukaisessa palveluasumisessa, vaikutukset ovat suuremmat kuin maksuttomiksi säädettyissä palveluissa. SDP halusi säilyttää omavastuuseisuuden ja asiakasmaksulain välisen kytköksen. Tähän viittaa myös edellä mainittu vasemmistoliiton kommentti, jossa todettiin palvelusetelissä olevan nyt kyseen eri asiasta.

Äänestyskäyttäytymiseen ei vaikuttanut se, ettei aiemmin hyväksyttyjä säädöksiä palvelusetelistä kumottu vaan ne jäivät sellaisenaan voimaan ja olivat jo siten aikaisemmin keskustan, sosialidemokraattien ja vasemmistoliiton hyväksymiä. Äänestystulos muistuttaa läheisesti aiemmin esiteltyä Yhdysvaltain koulusetelin poliittista prosessia. Molemmissa tapauksissa kanta palvelusetelistä vaihteli poliittisten voimasuhteiden ja hallitusvastuun mukaisesti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön liitetystä vastalauseesta sosialidemokraattien valiokuntajäsenet perustelivat muuttunutta kantaansa sillä, että

”viime vaalikaudella tehtiin lakiuudistus, jolla annettiin kunnille mahdollisuus ottaa palveluseteli hyvin rajatusti käyttöön kotipalveluissa. Palvelusetelin arvo määritettiin tarkasti niin, että yksityistä palvelua käyttävän asiakkaan itsensä maksettavaksi jää sama summa kuin jos hän olisi käyttänyt julkista kotipalvelua. Palveluseteli sopiikin sellaisiin palveluihin, joiden kustannukset ovat ennalta hyvin tiedossa ja joissa asiakkaalla on mahdollisuus ja kyky toimia kuluttajana. Useimmiten tämä pätee esimerkiksi siivoukseen ja muihin kotipalveluihin (vaikkakin myös kotipalveluissa on ongelmia sen määrittelyssä, mitä palveluita palvelusetelillä saa ja mitä ei).” (StVM 14/2009.)

Palveluseteliä käsiteltiin eduskunnan täysistunnossa maaliskuussa 2009 (PTK 25/2009). Kansanedustajien huomio kiinnittyi erityisesti terveydenhuoltoon. Sosiaalihuollon kysymykset jäivät keskustelussa vähemmälle huomiolle. Täysistuntokäsittelyssä palvelusetelilakia kannatettiin lähinnä talouskysymyksiin liittyvillä syillä. Kokoomuksen edustajat toivat esiin, että palveluseteli ”– lisää kuntien palveluiden järjestämisvalikoimaa eikä poissulje mitään –” tai että ”[p]alveluseteli tuo yhden vaihtoehdon, se rikkoo monopoleja”. Palveluseteli-järjestelmän kannattajat perustelivat näkemystään ostopalveluihin liittyvän kilpailutuksen välttämiseksi ja ulkomailta saaduilla kokemuksilla. Palvelusetelin kannattajat arvelivat myös, että asiakassuhteet eivät palveluseteliä käytettäessä katkeaisi yhtä herkästi kuin ostopalveluissa. Palveluseteliä puoltavissa argumenteissa palveluseteli sopi palvelujen järjestämismuodoksi esimerkiksi sotaveteraaneille, omaishoitajille ja ikäihmisille. Palveluseteliä kannattaneet edustajat pitivät palveluseteliä innovatiivisena ratkaisuna, jonka avulla kuntia rohkaistaan pääsemään irti siitä ajatuksesta, että ”– kaikki on tehtävä kunnassa itse”. Kannattajat pitivät palveluseteliä mahdollisuutena edistää kuntien ja yrittäjien välistä kumppanuutta.

Palvelusetelin kannattajat näkivät järjestelmässä myös riskejä. Ongelmallisenä pidettiin palvelusetelillä tuotettujen palvelujen vaikuttavuuden arviointia ja palvelusetelin sopivuutta ennalta ehkäiseviin palveluihin. Aluepoliittisesta näkökulmasta markkinoiden syntymistä pidettiin haja-asutusalueilla mahdollisena ongelmana. Pahimmillaan palveluseteli olisi lähinnä elinkeinotuki kunnille. Kriittisissä puheenvuoroissa arveltiin myös, että palveluseteli nostaa aikanaan terveydenhuollon omavastuuosuuksia. Yhtä lailla palvelusetelin arvon määrittäminen sekä laatukriteerien määrittely arveltiin hankalaksi ja aikaa vieväksi.

Järjestelmää vastustavat argumentit liittyivät lähinnä yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiin. Opposition mukaan ”— suomalaisen ainoan palvelusetelin pitäisi olla perustuslaki, joka takaa suomalaisen palvelun suoraan sieltä terveyskeskuksesta”. Näkökulmassa korostuu yhdenvertaisuus perinteisten kuntapalvelujen ratkaisumallien mukaisena. Useissa puheenvuoroissa vastustettiin omavastuuosuuden irrottamista asiakasmaksuista annettuun lakiin, jolloin omavastuuosuudet voivat uuden palvelusetelilain mukaan ylittää asiakasmaksulaissa säännellyt enimmäismäärät. Palvelusetelilain arveltiin johtavan terveyserojen kasvun lisääntymiseen julkisen terveydenhuollon ”alasajon” myötä. Vasemmistoliiton puheenvuoroissa näkyy rinnakkaisjärjestelmäajattelu, jonka mukaan tarkoitus on luoda kunnallisen terveyskeskusjärjestelmän ohteen yksityinen järjestelmä. Kriittisissä puheenvuoroissa valinnanvapautta pidettiin myös näennäisenä ja teoreettisena mm. asiakkaiden ja potilaiden heikon kunnon vuoksi. Kuluttajaoikeudellisen suojan nähtiin myös olevan liian hidas palveluntuottajan ja asiakkaan välisten ristiriitojen ratkaisussa. Samoin epäilyjä herätti palvelutuotannon keskittyminen (ulkomaisille) suurille yhtiöille. Keskustelun poliittisten ulottuvuuksien yhteenveto on esitetty kuviossa (s. 244).

Palvelusetelin käyttömahdollisuuksia lisäsi 1.9.2009 uudistettuna voimaan tullut vammaispalvelulaki. Vammaispalvelulaissa nimenomaisesti mainitaan palveluseteli yhtenä palvelutuotantotapana. Hallituksen esityksissä (HE 166/2008; HE 20/2009) todetaan, että ”palveluseteli sopii henkilökohtaisen avun järjestämistavaksi erityisesti silloin, kun kyseessä on pienet viikoittaiset avustajatuntimäärät tai kun vakitukselle avustajalle tarvitaan sijaisia”. Tavoite ei ole yhteensopiva rinnakkaisjärjestelmäajattelun kanssa. Henkilökohtaisessa avussa palveluseteli soveltuu esimerkiksi lyhytaikaisiin mutta säännöllisesti toistuviin avuntarpeisiin tai vakituisen avustajan sairauspoissaolojen aikaiseen avuntarpeeseen. Virkamiesvalmistelussa palvelusetelin käyttöönottoa on toteutettu tästä lähtökohdasta. Uudistetussa vammaispalvelulaissa (L 380/1987) ja sen 8 d §:ssä viitataan myös sosiaalihuoltolain 29 a §:ään. Käytännössä palveluseteliä käyttävät asiakkaat tulevat niistä ryhmistä, joita edellä mainitut lait koskevat. Siten esimerkiksi työterveyshuollon asiakkaat jäävät edelleen pois palvelusetelin piiristä (L 1224/2004, 13 luku, 3, 4, 5, 6 ja 7 §:t; L 1383/2001, 4 ja 9 §:t).

Palvelusetelilainsäädännön siirtyminen laajaksi osaksi palvelutuotantoa ei ole onnistunut siitä huolimatta, että suurin osa poliittisista puolueista on jossain palvelusetelin laajenemisen vaiheessa antanut tukensa palvelusetelille. Näyttää siltä, että palvelusetelistä on tullut politisoitunut kiistakysymys. Huolimatta asiakkaiden odotuksista palveluseteli ei ole levinnyt laajalle. Kiistatta palveluseteli tarjoaa enemmän valinnanmahdollisuuksia. Asiakkaiden parissa palvelusetelistä ei ole riittävästi myönteisiä kokemuksia, koska palveluseteliä on käytetty vähän. Vähäinen käyttö on voinut antaa palvelusetelistä todellisuutta kielteisemmän kuvan. Kuntatalouden näkökulmasta kunnilla ei ole ollut riittävää kannustinta ottaa palveluseteliä käyttöön. Käyttöänoton alkuvaiheessa palveluseteli voi lisätä kustannuksia. Näyttää myös siltä, etteivät kunnat ole olleet tyytymättömiä omaan tai ostopalvelutuotantoon. Jos näin olisi, palveluseteli olisi otettu laajemmin käyttöön.

Palvelusetelilainsäädäntö on toisaalta täyttänyt tavoitteet, koska palvelusetelimenosta vuonna 2007 kotipalvelujen osuus oli 43 prosenttia (HE 20/2009). Palveluseteli on juurtunut aiemmin säädetyn lainsäädännön tarkoittamalla tavalla nimenomaan sosiaalihuollon palveluihin ja erityisesti kotipalveluun. Voidaankin sanoa, että palveluseteli on yleistynyt siellä, mihin sitä nimenomaisesti tarjottiin palvelutuotantotapana. Tulevaisuus osoittaa myös, mihin henkilökohmainen budjetointi etenee.

Henkilökohtaisen budjetin malli liittyy läheisesti palvelusetelin ideaan. Henkilökohtaista budjettia käyttävä saa käyttöönsä rahaa tarvitsemiinsa palveluihin. Malli vahvistaa kansalaisten asemaa palveluidensa kehittäjänä ja oman elämän asiantuntijana. Kehitysvammaliiton ja Kehitysvammaisten Palvelusäätiön toteuttama *Tiedän mitä tahdon!* -hanke on yksi esimerkki henkilökohtaisen budjetoinnin kehittämisestä ja kokeilemisesta suomalaisen toimintaympäristöön.

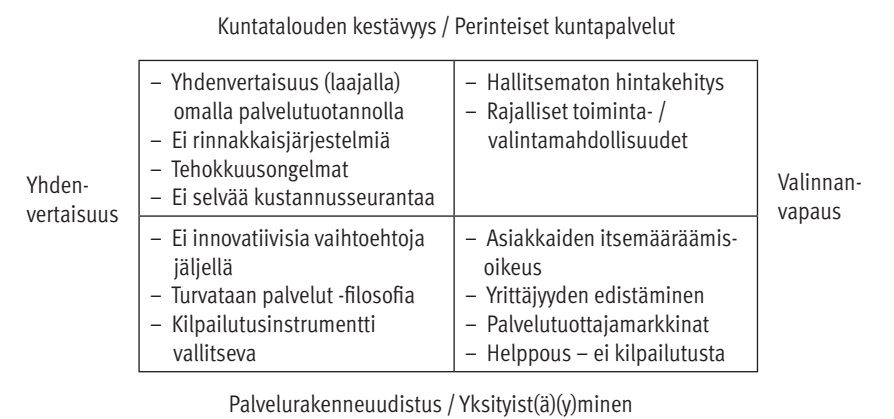
Palvelusetelin kehittämisen poliittiset kehykset

Palveluseteliä on kehitetty Suomessa kahden poliittisen keskustelu-ulottuvuuden kehystämänä (ks. kuvio, s. 244). Oleellista on huomata, että politiikassa ilmenneet tavoitteet on liitettävä kunnallistalouden realiteetteihin. Ensimmäinen poliittisen keskustelun ulottuvuus liittyy asiakkaan valinnanvapauteen ja toisaalta asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Palvelusetelimallin periaatteellinen tavoite on lisätä asiakkaiden valinnanvapautta ja itsemääräämisoikeutta. Valinnanvapauden korostaminen on ollut osa kansalaisyhteiskunnan ja monien järjestöjen argumentointia. Sosiaalipalveluita pidetään yhä enemmän tavallisina, jokapäiväisinä palveluina. Asiakkaan asema on muuttunut objektista subjektiksi. Erityisesti vammaisuuteen perustuvien subjektiivisten oikeuksien lukumäärä on kasvanut. Palveluseteli sopii näihin palveluihin luontevasti, koska se ei yleensä lisää asiakkaiden omavastuuosuutta.

Toisaalta yksilöllisten valintapäätösten korostamisen rinnalla kulkee joukko yhdenvertaisuutta korostavia näkemyksiä. Tunnetuin tällainen argumentti on asiakkaan osallistuminen palvelutuotannon kustannuksiin lisääntyneen valinnanvapauden korvaamiseksi. Argumentin implikaationa on se, ettei valinnanvapaus sittenkään ole itsestään selvä asiakkaiden luonnollinen perusoikeus. Yhdenvertaisuutta voi perustella väestöryhmien välisillä eroilla ja positiivisella diskriminaatiolla. Poliittisessa keskustelussa on pyritty varmistumaan siitä, että palveluseteli on kaikkien asiakkaiden valittavissa oleva järjestelmä. Tällä on selkeä implikaatio siihen, millaisia palveluita voidaan ajatella tuotettavaksi palvelusetelijärjestelmässä. Palvelusetelijärjestelmään sopivat mm. omavastuuosuu-dettomat palvelut. Asiakkaille maksuttomat palvelut eivät edistä alueellisesta tai tuloperusteista eriytymisestä. Nämä palvelut sivuuttavat myös sosiaalipoliittisesti kiinnostavat kysymykset tulojen ja palvelusetelin arvon suhteesta.

Toinen palvelusetelin yleistymistä määrittävä keskustelu käydään kuntatalouden ja palvelurakennemuutoksen välillä (ks. myös Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa). Kuntatalouden tasapainon ylläpitäminen edellyttää mm. uusien palvelutuotantotapojen kehittämistä ja arvioimista. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (2007) todetaan palvelujen turvaamisen edellyttävän uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. Hallitusohjelmassa eräs palvelujen turvaamisen toteuttamistavoista on palveluseteli. Hallitusohjelman taustalla on ajatus siitä, että kaupallisia markkinoita hyödyntävä palvelutarjonta vahvistaa kuntien taloutta. Markkinoiden sovittaminen kuntatalouden realiteetteihin saattaa kuitenkin olla oletettua hankalampaa. Poliittisessa diskurssissa näitä tekijöitä ei tuoda yhtä näytävästi esille kuin valinnanvapauden mahdollistumista. Poliittisen opposition kannanotoissa taloudellisen rasituksen siirtäminen asiakkaille on pääasiallinen palvelusetelin laajentamisen vasta-argumentti.

Kuvio. Palvelujärjestelmän poliittiset ulottuvuudet.



Vuonna 2009 voimaan tullut palvelusetelilaki (L 569/2009) selkeytti ja kokosi yhteen palvelusetelin toimintaperiaatteet, jotka aiemmin olivat hajanaisina sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa, asiakasmaksulaissa sekä sosiaalihuolto- ja kansanterveyslaissa. Palvelusetelilaki korotti palvelusetelin selvästi aiempaa tasavertaisemmaksi palvelujen tuottantotavaksi. Käytännössä palvelusetelilaki ei merkittävästi lisännyt kuntien toimintamahdollisuuksia palvelusetelin käytössä (vrt. edellä mainittu vammais-palvelulain säännös palvelusetelistä). Esimerkiksi palvelun tason on edelleen vastattava kunnallista tasoa eikä hyväksymismenettelyä muutettu.

Palvelusetelilain myötä asiakkaille avautuu uudenlainen mahdollisuus vaikuttaa palveluihinsa kunnissa. Tämä edellyttää, että kunta on päättänyt ottaa palvelusetelin käyttöön. Asiakkaiden oikeudet on nyt kirjattu lakiin. Palveluseteli-asiakkaat voivat ostaa palveluja oman asuinkuntansa ulkopuolella esimerkiksi loma-aikana. Palveluseteliä käyttäville asiakkaille tämä on hyvä etu. Logistisesti palvelun ostaminen kohdepaikkakunnalta on järkevää verrattuna esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan mukaantuloon.

Palveluseteli eroaa usein suurta volyymia edellyttävistä ostopalvelumaksusitoumuksista. Siinä missä ostopalveluissa hankintalainsäädännön määräykset tulevat kyseeseen, palvelusetelissä näitä tekijöitä ei tarvitse ottaa huomioon. Kunnilla onkin kannustin kehittää palvelusetelijärjestelmiä ostopalveluiden rinnalla. Ostopalveluissa asiakkaat eivät lähtökohtaisesti valitse palveluntuottajaa. Palvelusetelijärjestelmä tarjoaa siten lisäelementin kuntien hankintastrategioihin. Palveluseteli tuo kustannuksiin läpinäkyvyyttä, koska palvelusetelijärjestelmään siirtyminen edellyttää tietoa kunnan oman tuotannon yksikkökustannuksista. Erityisesti palvelusetelistä on huomattava sen epäitsenäinen luonne. Tällä viitataan siihen, että palvelusetelin ohella palvelut on kyettävä tuottamaan myös jollain muulla tavalla. Tämä vaatimus voidaan tulkita ”epäluottamukseksi” palvelusetelijärjestelmää kohtaan. Osin kyse on kuitenkin käytännöllisestä näkemyksestä, koska tarpeellinen palvelu pitää olla asiakkaan käytössä tämän fyysisistä ja henkisistä kyvyistä riippumatta.

Palvelusetelijärjestelmän laajentumisen haasteet

Yhteensovituksen ongelmat – yhteiset ratkaisumallit

Palvelusetelin käyttöönotossa on selvitettävä aihepiiriin liittyvien lakien merkitys. Lainsäädännön yhteensovittaminen ei aina ole mutkatonta uusia toimintamalleja kehitettäessä. Yhteensovittamisen ongelma ilmeni kotiaavun ja kotisairaanhoidon välillä vanhan lainsäädännön aikana vuosina 2004–2007. Palvelusetelilain

säättäminen ei poistanut laajaa tarvetta pohtia lainsäädäntöjen konkreettista yhteensopivuutta. Tältä osin palvelusetelilaki on enemmän puitelaki, jossa on kuvattu palvelusetelin periaatteet. Erityisesti kehittämistyössä joudutaan palvelusetelipalveluksi tarkoitettusta palvelusta riippuen pohtimaan mm. asiakasmaksulain, valtionosuuslain, sosiaalihuoltolain, kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain, sosiaalihuollon asiakaslain, lain yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta, lain yksityisestä terveydenhuollosta, potilaslain, sairausvakuutuslain ja kuluttajansuojalain vaikutuksia. Yhteensovittamiset voivat lisääntyä, jos hallituksen esityksessä (HE 20/2009) kaavailut tavoitteet palvelusetelijärjestelmän ulottamisesta työterveyshuoltoon myöhemmin toteutuvat.

Asiakasmaksulainsäädäntö vaikuttaa palvelusetelijärjestelmään kolmen mekanismin kautta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). Tärkeää on erottaa toisistaan asiakasmaksulaista johtuva omavastuu ja asiakkaan omista valinnoista seuraavat maksusuudet. Maksuttomiksi säädettyissä palveluissa palvelut säilyvät palvelusetelissä normaaliin tapaan maksuttomina. Niissä palveluissa, joista ei ole erikseen säädetty asiakasmaksulaissa, kunta päättää palvelusetelin arvon, jolloin asiakkaan maksettavaksi tuleva osuus on palvelun hinta, josta on vähennetty palvelusetelin arvo. Tällöin kyseessä ei ole asiakasmaksulaissa tarkoitettu omavastuuosuus. Asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa säädettyissä palveluissa palvelusetelin omavastuu on enintään asiakasmaksun suuruinen. Sosiaalihuoltolain mukaisista kotipalveluista omavastuu maksetaan edelleen. Asiakasmaksulainsäädäntö vaikuttaa siten suoraan palvelusetelin arvon määrittymiseen. Laissa todetaan, että palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen. Palvelusetelijärjestelmän tehokkuusvaatimus vaarantuu helposti kiinteän asiakasmaksulain tarkoittaman omavastuuosuuden palveluissa, koska kunta joutuu käytännössä ratkaisemaan palvelusetelin arvon etukäteen ilman kilpailua. Kunta siis antaa markkinoille hinnan, jonka palveluntuottajat joko hyväksyvät tai hylkäävät. Jos hinta perustuisi palveluntuottajan hinnastoon ja asiakkaat kilpailuttaisivat tuottajia, palvelusetelin arvo määräytyisi kunkin palveluntuottajan hinnan perusteella omavastuuosuuden ollessa kiinteä. Tällaiseen järjestelmään ei tällä hetkellä ole teknisiä mahdollisuuksia.

Myös sosiaaliturvan kokonaisuudistusta selvittänyt Sata-komitea mainitsee palvelusetelit raporteissaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a ja b). Maininnat liittyvät asiakasmaksulainsäädäntöön ja maksukattoon. Raporteista voidaan lukea palveluseteliä koskeva tavoite kuntien palvelujen ja palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen kokonaisuudesta osana aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoja. Tässä mielessä järjestelmien yhteensovittaminen on tärkeää, koska vaarana voi olla sosiaalipalvelujärjestelmän monimutkaistuminen ja hajaantuminen.

Järjestelmien yhteensopivuus tulee esiin myös useissa muissa tilanteissa. Palvelusetelin käytön laajentamista pohdittaessa on selvitettävä, miten tiettyjen palvelujen palvelusetelijärjestelmissä palveluseteli sovitetaan yhteen muun muassa

Kelan etuuksien kanssa. Perustoimeentulo on taattava niin, ettei riittämätön palvelusetelin arvo siirrä asiakkaita tarkoituksettomasti järjestelmästä toiseen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008). Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta käy yksityisessä palvelutalossa asuva vanhus, joka maksaa osan asumiskustannuksistaan palvelusetelillä. Jos asukkaan omat varat loppuvat, hän voi kääntyä toimeentulotuen puoleen. Tämä taas ei ole toivottavaa, koska kunnilla on myös laajaa omaa palvelutuotantoa palveluasumisessa. Ikävintä on, jos vanhus joudutaan siirtämään tutusta ja turvallisesta kodistaan uuteen paikkaan rahojen ehyttyä.

Palvelusetelin käytön leviämistä on hidastanut palvelusetelijärjestelmän integroiminen muihin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiin. Kunnilla ei ole yhtäläisiä ja yhtäaikaista mahdollisuuksia kehittää palveluseteliä. Palvelusetelin kehittämisessä tarvitaan päänavauksia, koska esteet ovat pääosin yhteisiä. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitran) kuntaohjelman palvelusetelihakkeessa palveluseteliä on kehitetty ns. veturikuntien avulla. Sitran rahoitusta ovat saaneet mm. Tampere ja Oulu. Tavoite on ollut geneeristen, monistettavien palvelusetelimallien luominen useille sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoille. Hankkeessa tuotetut kokemukset ovat siten kaikkien saatavilla. Tämä on myös malliesimerkki siitä, millä tavoin politiikan siirtoa käytetään välineenä, jonka avulla poliittista ”innovaatioita” pyritään levittämään.

Palvelusetelijärjestelmien tehokkuus

Markkinatalouden ja kilpailun näkökulmasta palveluseteli soveltuu parhaiten sellaisiin palveluihin, joissa on riittävästi tarjontaa ja kysyntää pitämässä palvelujen hinta ja laatutaso kohtuullisena. Kunnissa palvelusetelin kehittämisen keskeinen lähtökohta on se, ettei palvelusetelijärjestelmä saa tulla kalliimmaksi kuin perinteinen tapa järjestää vastaava palvelu. Tavoite on saavuttaa säästöjä pitkällä aikavälillä perinteiseen tuotantotapaan verrattuna. Käytäntö on osoittanut (Martikainen 2009), että palvelusetelijärjestelmään siirtyminen ei ole vähentänyt kunnan omaa palvelutuotantoa. Palvelusetelin käyttöönotto on lähinnä purkanut patoutunutta palvelun kysyntää. Tämä on nostanut kustannuksia lyhyellä aikavälillä.

Palvelusetelijärjestelmä synnyttää oheissäästöjä pääasiassa sellaisissa palveluissa, joissa ei jää maksettavaksi omavastuuosuutta. Säästöt syntyvät markkinoiden laajentumisesta ja hintatason (toivotusta) laskusta. Palvelusetelin toteuttamisesta riippuu, väheneekö mm. hallinnollinen työ muihin tuotantotapoihin verrattuna. Martikaisen (2009) selvityksen mukaan palvelusetelin käyttöönotto on lisännyt palveluyritysten kiinnostusta tarjota palveluja. Tähän on vaikuttanut palvelusetelijärjestelmän erilainen kilpailusperiaate ja -rakenne.

Palvelusetelin arvonmääritys perustuu yleisimmin tietyn palvelun osto- palvelujen keskimääräisiin kustannuksiin, asiakkaan tuloihin tai molempiin. Palvelusetelin arvon määrittelyn lähtökohta voi olla se, että asiakas vastineeksi valinnanmahdollisuuden lisääntymisestä ja palvelun saannin nopeutumisesta maksaa palvelustaan perinteistä palveluvaihtoehtoa enemmän. Tämä periaate voi toimia sellaisissa palveluissa, joissa palvelusetelin arvon jälkeen jää maksettavaksi omavastuuta. Palvelusetelin arvon määrittelyn yhteydessä on ratkaistava, sidotaanko sen arvo indeksiin vai esimerkiksi prosentuaaliseen osuuteen kyseisen palvelun ostopalvelujen keskimääräisistä kustannuksista. Indeksisidonnaisuus kohottaa kustannuksia automaattisesti mutta toisaalta estää asiakkaiden valinta- mahdollisuuksien tosiasiallisen kaventumisen.

Palvelusetelipalveluksi aiotun palvelun pitää olla volyymipalvelu, jotta palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla saavutettavilla kustannussäästöillä olisi taloudellista merkitystä. Volyymipalveluissa asiakas- ja rahamäärät ovat suuria. Volyymipalveluvaatimus on tärkeä, koska vain osa asiakkaista valitsee palvelusetelin perinteisesti tuotettujen palvelujen sijaan. Pienissä kunnissa volyymipalvelujen määrä on pienempi verrattuna suuriin kuntiin. Palvelusetelin käyttöönottovaiheessa sen käyttäjät ovat todennäköisesti myös uusia asiakkaita nykytilanteeseen verrattuna. Tällöin ei synny kokonaiskustannusten säästöjä. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös muiden kuin palvelusetelijärjestelmän mukaisesti myönnettyjen omavastuullisten palvelujen asiakasmaksutuottojen poistuminen. Alkuvaiheessa palvelusetelijärjestelmä voi menojen vähentämisen sijaan kasvattaa menoja. Vastaavasti takeita kustannusten pienentymisestä ei voida antaa. Osaltaan tämä on hidastanut palvelusetelin käyttöön ottamista kuntien palveluja järjestettäessä.

Palvelusetelijärjestelmä saattaa myös korottaa tuottajahintoja, mikäli palveluntuottajat tietoisina palvelusetelin arvosta nostavat palvelusta perimäänsä hintaa. Tätä kehitystä hillitsee kuitenkin palvelusetelin arvon sitominen asiakkaan tuloihin, jolloin asiakkaan saaman setelin arvoa on vaikea etukäteen ennustaa. Kuntatalouden näkökulmasta kuntien on järkevää muodostaa tarpeeksi suuria markkina-alueita, joille muodostuu palvelun vakiintunut hintataso. Asiakkaille maksuttomissa palveluissa kunta joutuu asettamaan palvelusetelin arvolle katon. Samalla kuitenkin hintakatosta muodostuu hintaminimi, jota palveluntuottajat eivät halua alittaa. Kuntapäätäjillä on vaikea tehtävä päättäessään palvelusetelin arvosta. Liian korkea hinta kasvattaa kunnan menoja eikä se ole tehokas tapa tuottaa palvelua. Tasapainohintaa voi estimoida kilpailutusten hintatiedoilla, kyselyillä, asiakaspalautteella ja keskusteluilla palveluntuottajien kanssa. Nykyisin kunnilla on mahdollisuus ennen hankintaa olla yhteistyössä ja vuoropuhelussa palveluntuottajien kanssa. Kuntia ei siis ole kielletty pitämästä yhteyttä yrittäjiin. Ainoastaan hankintaprosessin aika on rauhoitettava. Hankinnan aikana on noudatettava avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita (Oksanen 2010).

Palvelusetelin vaikutuksia on tutkittu ekonometrisin mallinnusmenetelmien terveydenhuollossa (Mälkönen ja Seppälä 2009). Tutkimuksessa kuvattiin palvelusetelin vaikutus hoitajonoihin. Palvelusetelin kysyntä oli sitä suurempi, mitä pienempi asiakkaiden terveydenhuoltobudjetti oli. Näin ollen palveluseteli vaikuttaa suhteellisesti enemmän sellaisten potilaiden terveydenhuoltobudjettiin, joka muodostaa vain vähäisen osan heidän käytettävissä olevista tuloistaan. Onkin perusteltua seurata palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia tarkasti väestöryhmätasolla ja sosioekonomisten tekijöiden suhteen. Suurissa kaupungeissa seurannan tueksi tarvitaan tietojärjestelmiä. Palvelusetelin käyttöönottoa voikin hidastaa tietoteknisten sovellusten puuttuminen.

Oleellisesti asiakkaiden ja yrittäjien käyttäytymistä ohjaa palvelusetelin arvo. Terveydenhuoltomarkkinoilla hoitojonot ovat pääasiallinen syy hakeutua yksityisen hoidon piiriin. Ainakin teoriassa olisi mahdollista määritellä hyvinvointivaikutuksia maksimoiva sekä budjettineutraali palvelusetelin arvo (Mälkönen ja Seppälä 2009). Kunnissa tällaista osaamista ei kuitenkaan ole. Pahimmassa tapauksessa palveluseteli ainoastaan kiihdyttää yksityisen palvelujen kysyntää ilman, että julkisen tuotannon määrä supistuu vastaavasti. Kysymys on suurelta osin tasapainon löytämisestä markkinoilla. Kasvanut kysyntä myös luo kannustimia yksityisen palvelutarjonnan kasvulle. Tähän liittyy myös kunnallisen palvelutuotannon yksityisillä markkinoilla tuottamisen paradoksi. Palveluntuottajille (palveluseteli)markkinat ovat kiinnostavia, kunhan siellä on asiakaspotentiaalia. Kunnalle tämä ei välttämättä ole edullisin vaihtoehto. On olemassa vaara, että pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa (2007) esitetty ajatus palvelumarkkinoiden synnystä on ristiriidassa kuntatalouden perimmäisten tavoitteiden kanssa.

Palvelusetelin yleistymistä on hidastanut sen käyttöönotosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten vaikea arvioitavuus. Palvelusetelijärjestelmän toimintaperiaatteisiin perustuvia yleisiä arvioita voidaan kuitenkin esittää. Lähtökohtaisesti palveluseteli ei lisää kustannuksia, ellei palvelusetelillä ole tarkoitus purkaa mm. jonoja lisäämällä palveluntarjontaa. Asiakkaan valinnanvapauden lisääminen synnyttää välillisiä kustannussäästöjä. Palvelusetelijärjestelmässä palvelun hankinnan ja ”kilpailuttamisen” hoitaa kunnan sijaan asiakas. Onnistuakseen tämä edellyttää volyymipalveluita, toimivia palveluntuottajamarkkinoita ja riittävää asiakaskuntaa. Palvelusetelijärjestelmässä kunta pystyy keskittämään enemmän voimavaroja palvelujen tuottamisesta palvelujen järjestämiseen ja koordinointiin. Yksityiset palvelujen tuottajat pyrkivät kilpailemaan asiakkaista mahdollisesti myös paremmalla hinta-laatusuhteella.

Loppupäätelmät

Innovaatioiden diffuusion näkökulmasta palveluseteli on levinnyt hitaasti. Kunnat eivät ole aktiivisesti kehittäneet palveluseteliä ennen vuotta 2009. Kokemuksia palvelusetelistä on saatu lopultakin vain vähän. Valtakunnan tasolla palveluseteliltä on toivottu samoja ominaisuuksia kuin sillä on muissa palveluseteliä kokeilleissa ja käytävissä maissa. Tässä suhteessa palvelusetelifilosofia on omaksuttu ulkomailta Suomeen sellaisenaan. Palvelusetelin käytännön kehittäminen on hidasta siksi, että palveluseteliin kohdistuvat odotukset ovat hyvin perustavanlaatuisia. Palveluseteliltä ei odoteta yhtään sen vähempää kuin muulta palvelutuotannolta. Toisinaan näyttää siltä, että palveluseteliltä odotetaan jopa enemmän kuin muilta palvelutuotantotavoilta. Samalla palveluseteli ei kuitenkaan voi olla ainoa palveluntuotantotapa. Tässä mielessä palveluseteli on toissijainen palveluntuotantotapa. Palvelusetelille asetetut vaatimukset saattavat myös osin olla ristiriitaisia. Tämä liittyy erityisesti palvelusetelin kustannustehokkuuteen ja asiakasmaksulain asettamiin rajoituksiin.

Palvelusetelin leviämistä koskevat tulokset vaativat taustakseen paikallisten olosuhteiden ymmärrystä. Suomessa palveluseteli sopii parhaiten suuriin kuntiin tai yhteistoiminta-alueisiin (Sutela 2003, 69; ks. myös HE 74/2003). Maantieteellisesti laaja kunta ei pysty hyödyntämään palveluseteliä yhtä tehokkaasti kuin maantieteellisesti pieni mutta runsasväestöinen kaupunki. Tilanne muistuttaa Yhdysvaltain tupakoinnin vastaisten politiikkojen leviämistä. Lisäksi monet valitsevat palvelunsa mieluummin läheltä kuin kaukaa. Syystalvella 2006 toteutetussa tutkimuksessa vastanneista kunnista noin 40 prosenttia käytti palveluseteliä. Suomessa palveluseteli oli käytössä erityisesti yli 10 000 asukkaan kunnissa. (Volk ja Laukkanen 2007; ks. myös Rätty 2004.) Paikallisjärjestöjen painostusvoima ja aktiivisuus on vaikuttanut paikallisviranomaisten toimintateksiin. Esimerkiksi vammaispalveluissa vammaisneuvostojen ja vammaisten etujärjestöjen näkemykset palvelusetelistä ovat tärkeitä. Palvelusetelin diffuusio riippuu myös paikallisista muista palvelusetelijärjestelmästä riippumattomista sosiaalipoliittisista tavoitteista (Priestley ym. 2007). Joka tapauksessa palveluseteli on vakiinnuttanut asemansa politiikan agendalla.

Palveluseteli on lähtökohtaisesti mahdollisuus järjestää kuntapalvelut yksityisten palveluntuottajien avulla. Politiikan siirron ja diffuusion näkökulmasta tärkeimmäksi palvelusetelin leviämistä nopeuttavaksi tekijäksi muodostuvat kuntien saama hyöty palveluyritysten välisestä kilpailusta. Palvelusetelin leviäminen kuntapalvelujen palvelutuotantotapana edellyttää palvelutuotannon tuotteistamista. Tuotteistaminen mahdollistaa oman palvelutuotannon sekä ostopalvelujen ja palvelusetelipalvelujen tuotantokustannusten ja hintojen vertailun. Palveluseteliä on mahdollista käyttää strategisena kuntatalouden ohjausvälineenä, koska palvelusetelin käyttö on kuntien vapaasti valittavissa. Lisäksi palveluja ei

tarvitse tuottaa itse tai ostaa niitä kilpailuttamalla. Ketjuyritykset ovat tähän asti olleet vahvoilla ostopalvelumarkkinoilla. On odotettavissa, että näin on myös palvelusetelijärjestelmässä. Erityisesti investointeja vaativissa palveluissa, kuten palveluasumisessa, pienyritystoiminnan aloittaminen on vaikeaa. Sinänsä palveluseteli sopii hyvin kuntien palvelutuotantovalikkoon, koska se ei tavallisesti edellytä suuria (kiinteitä) investointeja.

Palvelusetelimarkkinoiden tehokas toiminta edellyttää alueellista yhteistyötä. Yhteistyö voi olla vaikeaa. Käytännössä se on edellyttänyt jonkin kunnan johtavaa roolia alueellaan. Muiden alueen toimijoiden on ollut helpompi kiinnittyä valmiisiin rakenteisiin kuin toimia järjestelmän kehittämisessä yksin. Hyvä esimerkki oppimisen ja yhteistyön merkityksestä on ollut Sitran kuntaohjelman palvelusetelihanke. Hankkeessa on koottu palvelusetelijärjestelmään liittyviä toimijoita yhteen ja välitetty kehittämistyössä tarvittavaa tietoa. Ohjelman tavoitteena on ollut tehdä alueellisia aloitteita ympäri maata ja levittää näistä saadut kokemukset koko maahan. Kaiken kaikkiaan on todennäköistä, että palveluseteli leviää nopeammin uuden palvelusetelilain myötä kuin vuoden 2004 lain antamilla edellytyksillä.

Miten, millä aikavälillä ja missä muodossa palveluseteli yleistyy, riippuu Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmän uudistamisen tavoitteiden toteuttamisesta ja aikataulusta. Vaikka hallitusohjelmassa ei mainita palveluseteliä, hallitusohjelma vaikuttaa palveluseteliin asiakasmaksujärjestelmän uudistamisen kautta. Hallitusohjelman tavoite on mm. koota yhteen maksusäännökset ja kehittää asiakasmaksujärjestelmää (Hallitusohjelma 2011).

Tämän artikkelin analyysissä on osoittautunut myös, että politiikan siirron ja innovaatioiden diffuusion käsitteiden soveltaminen on vaikeaa palvelusetelijärjestelmän tutkimuksessa. Palvelusetelin leviämisessä on hankala erottaa sisällöllisten muutosten merkitys palvelusetelin leviämiselle, samalla kun puolueiden poliittiset voimasuhteet ovat muuttuneet. On vaikea sanoa, mikä palvelusetelijärjestelmän leviämisen edistämisessä on perustunut ainutkertaiseen hetkeen tai mahdollisuuteen ja mikä institutionaaliseen, historialliseen rakenteeseen tai esimerkiksi siihen, mikä on lainattu muualta. Toisaalta myöskään palvelusetelin leviämisessä vaihtoehtojen rajaaminen tai kehystäminen ei ole ollut tärkein palvelusetelin muotoutumista ja leviämistä selittävä tekijä. Palveluseteli on ollut pitkään politiikan asialistoilla lähes samansisältöisenä. Kysymys ei ole myöskään ollut esimerkiksi palvelusetelin jättämisestä pois politiikan asialistoilta. Näyttää siltä, että palvelusetelin leviämistä kannattaisi tutkia vertailemalla, ymmärtämällä ja sisäistämällä palveluseteliin liittyvää keskustelua. Poliitiikan diffuusion neljästä mekanismista oppiminen liittyy läheisesti ymmärtämisen käsitteeseen.

Lähteet

Dolowitz DP, Marsh D. Who learns what from whom. A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 1996; 44 (2): 343–357.

Dolowitz D, Marsh D. Learning from abroad. The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 2000; 13 (1): 5–24.

252

EV 67/2009. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Fernández J-L, Kendall J, Davey V, Knapp M. Direct payments in England. Factors linked to variations in local provision. *Journal of Social Policy* 2007; 36 (1): 97–121.

Hallituksen esitykset:

HE 74/2003. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 34/2007. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuoltolain 29 b §:n ja kansanterveyslain muuttamisesta.

HE 166/2008. Hallituksen esitys laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 20/2009. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Huovinen S. Pienyrytykset kuntapalvelujen tuottajina. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2010.

Klitgaard MB. School vouchers and the new politics of the welfare state. *Governance* 2008; 21 (4): 479–498.

Lait:

L 710/ 1982. Sosiaalihuoltolaki.

L 380/1987. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista.

L 733/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta.

L 734/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

L 569/2009. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä.

L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki.

L 1383/2001. Työterveyshuoltolaki.

Marsh D, Sharman JC. Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies* 2009; 30 (3): 269–288.

Martikainen T. Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu -tutkimus-kokonaisuuden loppuraportti. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 2009.

Mikkola H. Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Monisteita 15, 2003.

Mälkönen V, Seppälä T. Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-

tutkimuksia 149, 2009. Saatavissa: <http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t149.pdf>. Viitattu 6.9.2010.

Niemelä M. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008.

Oksanen A. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Kuntatalon paino, 2010.

PeVL 10/2009. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Priestley M, Jolly D, Pearson C, Ridell S, Barnes C, Mercer G. Direct payments and disabled people in the UK. Supply, demand and devolution. *British Journal of Social Work* 2007; 37 (7): 1189–1204.

PTK 25/2009. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 25.3.2009.

Räty T. Palvelusetelit sosiaalipalveluissa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 340, 2004.

Shipan CR, Volden G. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science* 2008; 52 (4): 840–857.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Palvelusetelin käytön laajentaminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 32, 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 10, 2009a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009b.

StVM 23/2003. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

StVM 14/2009. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Suominen R, Valpola O. Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 10, 2002.

Sutela M. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita, 2003.

Timonen V, Convery J, Cahill S. Care revolutions in the making? A comparison of cash-for-care programmes in four European countries. *Ageing and Society* 2006; 26 (3): 455–474.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY, 2008.

Uotinen S. Palveluseteli. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2009.

Volk R, Laukkanen T. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 38, 2007.

Kauri Lindström, Pekka Räsänen, Atte Oksanen ja Johanna Nurmi

254 Politiikkaprosessi ja aselainsäädännön uudistaminen Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien jälkeen

Lokakuussa 2007 abiturientti hyökkäsi lukioonsa Jokelassa ja surmasi itsensä mukaan lukien yhdeksän ihmistä. Vajaa vuosi myöhemmin 22-vuotias opiskelija surmasi kymmenen henkeä ja itsensä ammattikorkeakoulussa Kauhajoella. Molemmat surmaajat käyttivät iskuissaan 22-kaliiperista pistoolia, johon he olivat saaneet täysikäisinä luvan poliisilta, kumpikin vain muutamia viikkoja ennen murhia. (Jokelan koulusurmien tutkintalautakunta 2009; Kauhajoen koulusurmien tutkintalautakunta 2010.) Lyhyen ajan sisällä toisistaan tapahtuneet koulusurmat järjestyttivät suomalaista yhteiskuntaa monella tapaa. Tragedioiden jälkeen eri alojen asiantuntijat ja huolestuneet kansalaiset etsivät syytä tapahtumille ja vaativat toimenpiteitä, joiden avulla koulusurmilta välttyttäisiin vastaisuudessa. Kaikkein kiivain väittely kohdistui aselainsäädäntöön.

Aselain tiukentamista koskeva keskustelu alkoi välittömästi Jokelan koulusurmien jälkeen. Sisäministeri Anne Holmlundille luovutettiin vajaa viikko Jokelan koulusurmien jälkeen adressi, jonka oli allekirjoittanut 57 000 suomalaista. Adressissa vaadittiin Suomeen täydellistä käsiasekieltoa. Hallitus ei kuitenkaan pitänyt käsiaseiden totaaliikieltoa tarpeellisenä. Hallitus esitti, että käsiaseluvan saamisehtoja tiukennetaan ja lupaviranomaisten mahdollisuuksia saada tietoja hakijasta tehostetaan (HE 106/2009). Hallituksen esitys nosti esiin voimakkaita ristiriitoja eri intressitahojen välillä. Esitykseen reagoivat esimerkiksi asealan elinkeinonharjoittajat, joille aiheutui jo pelkästään Kauhajoen koulusurmien jälkeen tarkennettujen lupaohjeistusten vuoksi suuret tulojen menetykset (Asekauppiaiden Liitto 2009). Toisaalta järjestöt olivat sitä mieltä, että lainsäädäntöä on tarpeellista tarkastaa (esim. Suomen Ampumaurheiluliitto 2009).

Tässä artikkelissa analysoimme, kuinka ampuma-aselakien uudistaminen nousi poliittiseksi agendaksi ja kuinka sitä seurannut poliittinen prosessi eteni. Tarkastelun aikajänne ulottuu vuoden 2007 syksystä vuoden 2010 loppuun. Päähuomio tarkastelussa kohdentuu siihen, kuinka Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat esitettiin lainsäädäntöprosessissa ja kuinka tragedioihin vedoten muutosehdotuksia vastustettiin tai puolustettiin. Aihetta käsitellään analysoimalla Suomen hallituksen lakiesityksestä käytyä keskustelua eduskunnan täysistunnossa sekä tarkastelemalla politiikkaprosessia kokonaisuutena. Pääasiallisena

aineistona ovat hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselaiksi (HE 106/2009) sekä sen käsittely lähetekeskustelussa (PTK 74/2009). Kansanedustajien puheiden tulkinnassa hyödynnämme argumentaatioposition (Billig 1987) teoriaa. Tulkitsemme kansanedustajien kannanotot tilannesidonnaiseksi asennoitumiseksi aselainsäädännöstä käytyyn julkiseen keskusteluun.

Kontrollipolitiikka seuraa joukkomurhia

Suomessa oli Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien aikaan yksityishenkilöiden hallussa melko runsaasti ampuma-aseita. Vuonna 2008 suomalaisilla yksityishenkilöillä oli hallussaan yli 1,6 miljoonaa ampuma-asetta ja luvanhaltijoita oli noin 650 000. Yli puolet aseluvista oli myönnetty metsästysaseisiin, kuten haulikoihin. Toisaalta Suomessa oli paljon myös käsiaseita. Yksityishenkilöt käyttivät niitä pääasiassa tarkkuusammuntaan sekä muuhun harrastusammuntaan. Lisäksi käsiaseita käytettiin luola- ja loukkometsästyksen. (HE 106/2009.)

Kauhajoen koulusurmien jälkeen poliisiylijohtaja Mikko Paatero ehdotti Helsingin Sanomien haastattelussa, että Jokelan ja Kauhajoen surmissa käytetyt pienikaliiperiset puoliautomaattipistoolit voitaisiin kieltää. Suomen Ampumaurheiluliitto yhtyi hänen kantaansa. Ampumaurheiluliiton *practical*-jaoksen puheenjohtajan Timo McKeownin mukaan kyseiset käsiaseet eivät edes sovellu kilpa-ammuntaan, vaan lähinnä ammuskeluun. (Kilpa-ammunnan harrastajat kieltäisivät ... 2008.)

Suomessa tehdään kansainvälisesti verraten paljon henkirikoksia. Tyypillisessä suomalaisessa henkirikoksessa tekijät ja uhri tuntevat toisensa ja ovat alkoholin tai muiden päihteiden vaikutuksen alaisia. Esimerkiksi vuonna 2008 asukaslukuun suhteutettuna Suomessa tehtiin henkirikoksia kuudenneksi eniten Euroopan unionin jäsenmaista. Tekovälineenä käytettiin ampuma-aseita vain joka kuudennessa tapauksessa ja käsiaseita harvemmin kuin pitkäpiippuisia aseita. Huomattavasti tuliaseita useammin murha tai tappo tehtiin teräaseella. Samalla täytyy kuitenkin muistaa, että luoteihin kuoli vuosittain huomattavasti enemmän ihmisiä kuin henkirikostilasto antaa ymmärtää, sillä ampuma-aseita käytettiin myös itsemurhissa (ks. tarkemmin Lehti 2010).

Joukkomurhiin ja aselainsäädäntöön liittyvissä kriminologisissa selvityksissä on tarkasteltu pääasiallisesti sitä, ehkäisekö asekontrollin tiukentaminen joukkomurhia ja muuta aseellista väkivaltarikollisuutta. Tulokset ovat ristiriitaisia. Niinpä tiukan asekontrollin vastustajat ovat väittäneet, että yleensä huolellisesti suunniteltuja massamurhia ei pystyttäisi estämään ehdotetuilla kontrollitoimenpiteillä. Kriminologi Gary Kleckin (2009) mukaan on vaarana, että joukkomurhien estämiseksi ehdotettujen toimenpiteiden estäminen

johtaa helposti aseturvallisuutta kokonaisuutena parantavien toimenpiteiden epäonnistumiseen. Hän toteaa, että joillakin Yhdysvalloissa 1990-luvun lopun koulusurmien jälkeen ehdotetuilla kontrollitoimenpiteillä olisi joukkomurhien sijaan pystytty mahdollisesti ehkäisemään muuta aseellista väkivaltaa. (Burns ja Crawford 1999; Kleck 2009.)

Politiikkaprosessin näkökulmasta voidaan kysyä, onko poliittisten päättäjien pakko muuttaa aselainsäädäntöä valtavaa huomiota saaneiden mutta harvinaisten tapahtumien jälkeen. Laajaa huomiota herättäneiden rikosten jälkeen on tyypillistä, että päättäjille osoitetaan vaatimuksia rangaistusten koventamiseksi sekä konkreettisten toimenpiteiden käynnistämiseksi, joiden turvin vastaavat tapaukset saataisiin ehkäistyä (esim. Addington 2009; Birkland ja Lawrence 2009; Koskela 2009). Erityisesti vakavat rikokset, joissa osallisina on lapsia tai nuoria, ovat korostuneesti esillä julkisessa keskustelussa (Harrikari 2008). Myös yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa on todettu, että kouluissa tehdyt henkirikokset ovat hyvin poikkeuksellisia (Burns ja Crawford 1999). On kuitenkin huomattava, että aseelliset välikohtaukset eivät poikkeuksellisuudestaan huolimatta tapahdu täysin väkivallattomassa koulukulttuurissa vaan ne ovat enemmänkin kouluväkivallan näkyvin ja dramaattisin muoto (Kiilakoski 2009, 18).

Sisäasianministeriön tammikuussa 2009 asettaman oppilaitosten turvallisuustyöryhmän raportissa esitettiin, että kouluihin tulee lisätä muun muassa valvontakameroita sekä tehostaa kulunvalvontaa (Sisäasianministeriö 2009). Heti Jokelan ja Kauhajoen tragedioiden jälkeen osa suomalaisista vaati internetin keskustelupalstoilla kouluihin vielä järeämpiäkin turvatoimia, esimerkiksi metallinpaljastimia. Yhdysvalloissa on kuitenkin tehty koulusurmia myös sellaisissa kouluissa, joissa on niin vartija kuin metallinpaljastinkin (Snell ym. 2002).

Kriminologi Lynn Addingtonin (2009) mukaan turvateknologiaa koskevien tutkimusten tulokset ovat olleet ristiriitaisia eikä täyttää varmuutta turvateknologian tehokkuudesta ole. Kalliiseen turvateknologiaan investoiminen on joskus ymmärrettävää. Esimerkiksi huhtikuussa 1999 Yhdysvalloissa suurta huomiota aiheuttaneen Columbinen koulusurmatragedian jälkeen oppilaiden vanhemmat eri puolilla liittovaltiota vaativat tehostettuja turvatoimia. Tällöin poliitikkojen kannatti toteuttaa äänestäjien toiveet. Turvateknologiasta kirjoittaneet tutkijat eivät kuitenkaan tyrmää turvateknologian mahdollisia myönteisiä vaikutuksia, mutta he pyrkivät objektiiviseen arvioon, johon eivät vaikuta poliittiset tai taloudelliset motiivit, joita poliittisessa päätöksenteossa usein on. (Addington 2009; ks. myös Koskela 2009.)

Muutokset ampuma-aselakeihin Dunblanen, Port Arthurin ja Virginia Technin joukkomurhien jälkeen

Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat muistuttivat monin tavoin muissa maisa tapahtuneita koulusurmia, ja ne on tulkittu usein osaksi kansainvälistä kopiorikosten ketjua (esim. Kivivuori 2008, 246; Larkin 2009). Varsinaisten koulusurmien ohella niiden julkiseen ja poliittiseen käsittelyyn valikoituvissa painotuksissa ja korostuksissa on havaittavissa eri maiden välillä yhteisiä piirteitä. Tässä yhteydessä voidaan siten puhua politiikan siirtämisestä (*policy transfer*), jolloin muualla tai muulloin käytettyjä toimintamalleja hyödynnetään toisessa kontekstissa (esim. Dwyer ja Ellison 2008; ks. myös Hakalan ja Weckströmin artikkeli tässä kokoelmassa).

Eniten koulusurmia on tehty Yhdysvalloissa. 1990-luvun loppupuolella oli eri puolilla Yhdysvaltoja useita koulusurmatapauksia lyhyen ajan sisällä, ja tuolloin puhuttiin jopa koulusurmaepidemiasta (esim. Burns ja Crawford 1999). Erityisen runsaasti niin tutkimuksissa kuin populaarikulttuurissakin on käsitelty juuri Coloradon osavaltiossa tapahtunutta Columbinen koulusurmatapausta (Kiilakoski ja Oksanen 2011). Sen jälkeen Yhdysvaltain koulusurmaongelman yhteydessä todettiin, että maassa on liian paljon aseita ja liian vähän kontrollia. (Birkland ja Lawrence 2009). Yhdysvalloissa koulusurmia seurannut väittely on mielenterveyskysymysten ja väkivaltaviihteen ohella kohdistunut juuri aselakeihin (Lawrence ja Birkland 2004; Birkland ja Lawrence 2009).

Isossa-Britanniassa puolestaan tuli voimaan lähes täysi käsiasekielto vuonna 1997 Skotlannin Dunblanessa lastentarhassa tapahtuneen joukkomurhan jälkeen. Jo sitä ennen Isossa-Britanniassa oli kansainvälisesti verraten tiukka aselainsäädäntö, jonka taustalla oli vuonna 1987 Hungerfordissa, Lontoon lähistöllä tapahtunut joukkomurha. Suomen tapaan myös Isossa-Britanniassa kauhisteltiin ampumistragedioiden jälkeen sitä, kuinka käsittämättömältä vaikuttavia ampumistragedioita voi tapahtua muuallakin kuin Yhdysvalloissa (Lilly 2001, 71–72). Ampuma-aselainsäädännön muutosten jälkeen niiden tehokkuudesta on Britanniassa väitelty runsaasti ja näkemykset ovat ristiriitaisia (esim. Reuter ja Mouzos 2003; Mauser 2003).

Australiassa puolestaan kiellettiin ja kerättiin pois puoliautomaattiset kiväärin sekä haulikot Tasmanian Port Arthurissa vuonna 1996 tapahtuneen joukkomurhan jälkeen. Lain tarkoituksena oli ehkäistä ennakolta vastaavien joukkomurhien tekeminen. 18 vuoden kuluessa Port Arthurin tapahtumiin mennessä oli Australiassa tehty 13 joukkomurhaa ampumalla. Niissä menehtyi yhteensä 112 ihmistä. Edellä mainitut asetyypit olivat yleensä murhissa tekovälineinä, ja käsiasekontrolli oli jo ennestään melko tiukka. Vuoden 1996 jälkeen ei Australiassa ole tehty yhtään joukkomurhaa ampumalla. Britannian tavoin myöskaan Australiassa ei ole varmuutta

siitä, mikä vaikutus asekontrollin tiukentamisella on ollut kokonaisrikollisuuden kehityssuuntiin. (Reuter ja Mouzos 2003.)

Politiikan tutkija Thomas Birkland (1997) on käyttänyt katastrofeja tutkiessaan John W. Kingdonilta (1995) lähtöisin olevaa käsitettä käännetahtuma (*focusing event*). Birkland (1997, 3) viittaa käsitteellä harvinaiseen ja yllättävään tapahtumaan, joka vaikuttaa suureen ryhmään ihmisiä ja joka tulee niin päättäjien kuin kansalaistenkin tietoisuuteen lähes yhtä aikaa. Kingdon (1995) korosti alkuperäisessä käännetahtumaa koskevassa muotoilussaan juuri tätä poliittisen muutoksen mahdollisuutta. Käännetahtuma kääntää huomion yhteiskunnalliseen ongelmaan, johon aletaan etsiä poliittista ratkaisua.

Käännetahtuma tuottaa hetkellisen tarpeen puuttua asioihin. Tällaisessa tilanteessa etsitään avuksi jo olemassa oleva, rajattu, ongelmien ratkaisemiseen tähtäävä työkalupakki (Birkland 1997). Joskus itse ongelma saa valtavasti huomiota, mutta varsinaisia ratkaisumalleja ei sovelleta käytäntöön. Esimerkiksi Yhdysvalloissa Columbinen koulusurmien jälkeen ei liittovaltion tasolta lopulta tehty tiukennuksia asekontrolliin. (Lawrence ja Birkland 2004.) On kuitenkin huomattava, että Yhdysvalloissa eri osavaltioiden aselainsäädännöt poikkeavat melko paljon toisistaan. Yhdysvaltain kansallista aselainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2007 ensimmäistä kertaa 13 vuoteen, kun Virginia Techissä oli tehty maan historiassa eniten kuolonuhreja vaatinut joukkomurha.

Yhdysvalloissa asekontrollin vastustus on ollut perinteisesti kiivasta. Keskeinen aseenkantajien oikeuksia puolustava järjestö on Kansallinen Kivääriyhdistys (*National Rifle Association, NRA*). Järjestön edustajien kuullaan usein hokevan, että eivät aseet tapa, vaan niitä käyttävät ihmiset. Vastaavaa retoriikkaa on kuultu viime aikoina myös Suomessa, kuten kansanedustajien puheista tehdyt poiminnat tulevat tässä artikkelissa myöhemmin osoittamaan.

Aselainsäädännön uudistaminen poliittiseksi agendaksi ja prosessiksi

Frank R. Baumgartnerin ja Bryan D. Jonesin (1992) mukaan koulusurmien kaltaisten, laajaa huomiota herättäneiden tapahtumien pitäisi saada aikaan normaalia vahvempi mahdollisuus poliittiseen oppimiseen, koska olemassa oleviin epäkohtiin kohdistuu tyytymättömyyttä ja yhteiskunnallisen muutoksen paine on suuri. Asiaa voidaan kuvata poliittiseksi avautumiseksi. Käännetahtumien jälkeen poliittiselle oppimiselle avautuu ikkuna (*policy window*), mutta se ei suinkaan takaa sitä, että konkreettisia poliittisia päätöksiä saataisiin aikaan (Kingdon 1995).

Tutkimuksissa on havaittu, että yksi yllättävä tapahtuma ei välttämättä saa vielä aikaan laajaa poliittista liikehdintää. Tapahtumat voidaan myös tulkita yksittäisiksi. Tällöin hallituksessa olevien poliitikkojen ei välttämättä kannata tehdä kalliita toimenpiteitä vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi. (Esim. Birkland 2006, 29–30.) Jokelan koulusurmien jälkeen Suomessa poliitikot käyttivät retoriikkaa, jossa tragedia tulkittiin yksittäiseksi. Vastaavaa retoriikkaa havaittiin myös vuonna 2002 Myyrmannin ostoskeskuksessa tehdyn pommi-iskun jälkeen (Levä ym. 2003, 117). Jokelan koulusurmien jälkeen eivät toki ainoastaan päättäjät tulkinneet tapausta yksittäiseksi, vaan tutkimuksen mukaan myös esimerkiksi Jokelan asukkaat kokivat pitkälti samoin (Oksanen ja Räsänen 2008; Oksanen ym. 2010). Jos harvinaiseksi tulkittu tapahtuma kuitenkin toistuu lyhyen ajan kuluttua, on poliitikkojen pakko käynnistää voimakkaat toimenpiteet (Birkland 2006). Suomessa retoriikan muutos nähtiin Kauhajoen koulusurmien jälkeen, kun sisäasianministeri Anne Holmlund totesi syyskuussa 2009 käydyssä eduskunnan täysistunnossa vastaisuudessa välttävänsä termiä yksittäistapaus koulusurmista puhuessaan (PTK 74/2009).

Suomen hallitus perusteli aselainsäädäntöprosessia sekä kansainvälisillä että kansallisilla tekijöillä. New Yorkissa solmittiin vuonna 2001 Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleissopimus, jonka ampuma-aseita koskeva lisäpöytäkirja tuli Suomessa voimaan toukokuussa 2005. Se kohdentuu erityisesti laittoman asekaupan torjumiseen. Toinen prosessiin keskeisesti vaikuttava, YK:n lisäpöytäkirjaan osin perustuva tekijä on Euroopan unionin toukokuussa 2008 voimaan tullut uudistettu ampuma-asedirektiivi. Se käsittelee aserekisteriä, aseiden saattamista ampumakelvottomiksi eli deaktivointia sekä ylipäänsä määrittystä siitä, mikä lasketaan ampuma-aseeksi. Direktiivi on vähimmäisvaatimus, jonka puitteissa voidaan kansallisesta lainsäädännöstä tehdä myös tiukempi. Kolmanneksi hallituksen mukaan ampuma-aselain muuttaminen oli ajankohtaista kansallisten muutostarpeiden vuoksi. Hallituksen esityksessä tällä viitattiin lähinnä julkisuudessa esitettyihin vaatimuksiin käsiaseiden täydellisestä kieltämisestä. (HE 106/2009.) Toisin sanoen kansallisilla syillä voidaan tulkita viitatus Jokelan ja Kauhajoen koulusurmiin.

Jokelan koulusurmat tehtiin keskiviikkona 7. marraskuuta 2007. Vain muutamaa viikkoa aikaisemmin oli valmistunut ampuma-aselupakäytäntöjen yhtenäistämisohe, mutta lupaviranomaisia ei kuitenkaan vielä ehditty kouluttaa sen pohjalta ennen traagisia tapahtumia (PTK 74/2009). Tapahtumaa seuranneina päivinä Suomen ampuma-aselaki oli paljon esillä julkisessa keskustelussa. Kannanottoja leimasi väittely siitä, onko nuorelle henkilölle tarpeellista ylipäänsä antaa mahdollisuus ampuma-aseen käyttöön. Taulukossa seuraavalla sivulla tiivistetään Jokelan koulusurmista alkaneiden poliittisten tapahtumien kulku ajallisesti. Taulukkoon tiivistettyjä vaiheita avataan yksityiskohtaisemmin seuraavissa luvuissa.

Taulukko. Suomen ampuma-aselainsäädäntöprosessin keskeiset vaiheet vuosina 2007–2010.

	Syksy 2007	Syksy 2008	Syksy 2009	Talvi 2010	Syksy 2010
<i>Vaihe 1: Prosessin tausta ja prosessiin vaikuttavista tapauksista</i>	Ampuma-aselupien myöntämisen yhtenäistämisoikeudet valmistuvat lokakuussa.	Kauhajoen koulu-urissa menehty 11 ja haavoittuu 3 ihmistä 23. syyskuuta.	Hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselainsäädännöksi valmistuu 26. kesäkuuta ja saapuu eduskunnan käsiteltäväksi 10. syyskuuta.	Kauhajoen koulusurmien tutkintalautakunnan raportti valmistuu helmikuussa.	Hallintovaliokunta antaa mietintönsä lakiehdotuksen sisällöstä 7. lokakuuta.
<i>Muita prosessiin vaikuttavista tapauksista</i>	Jokelan koulusurmista menehty yhdeksän ja haavoittuu 12 ihmistä 7. marraskuuta.	Hallitus antaa viranomaisille mahdollisimman tiukan ohjeistuksen ampuma-aselupien käsittelyä	Hallituksen esitys saapuu eduskunnan lähetekeskusteluun 10. kesäkuuta.		Hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselainsäädännöksi palaa eduskunnan käsiteltäväksi 14. lokakuuta.
<i>Vaihe 2: Prosessin keskeiset välivaiheet ja lopputulos</i>	Suomi allekirjoittaa EU:n ampuma-asedirektiivin 9. marraskuuta.	Ampuma-aselain uudistamista koskeva hanke laitettiin vireille 29. syyskuuta.	Hallituksen esitys lähtee valiokuntien käsiteltäväksi.	Tutkintalautakunnan raportissa ehdotetaan tiettyjen ampuma-aselaiden täyskiertoa.	Eduskunta hyväksyy osan hallituksen esityksessä olleista muutoksista 20. lokakuuta.

Prosessin ymmärtämisessä on keskeistä, että lupakäytäntöjen yhtenäistämistä ja surmaaaja Matti Saaren kuulustelusta huolimatta Kauhajoella koettiin syyskuussa 2008 pitkälti vastaava murhenäytelmä kuin Jokelassa vuotta aiemmin. Tämän jälkeen hallitus kokoontui pikaisesti iltakouluun ja päätti valmistella tiukennuksia voimassa olevaan ampuma-aselakiin. Holmlundin mukaan tuolloin pidettiin sisäasiainhallinnossa keskeisenä sitä, että välitön tehtävä on estää kolmannen koulusurman tapahtuminen Suomessa. Siinä tilanteessa hallitus antoi viranomaisille mahdollisimman tiukan ohjeistuksen, ja Holmlundin mukaan näytti siltä, että ohjeistus myös toimi varsin tehokkaasti. (PTK 74/2009.)

Lakiehdotuksen valmistelu ja sisältö

Aselainsäädännön uudistamista koskeva hanke asetettiin hallituksen toimesta vireille pian Kauhajoien koulusurmien jälkeen 29.9.2008. Hanke suunniteltiin siis toteutettavaksi kahdessa vaiheessa. Ensimmäisen vaiheen tavoite oli toteuttaa edellä kuvatut kansainväliset velvoitteet sekä kansalliset tarpeet, joilla tarkoitettiin lähinnä lakimuutoksia käsiaselupien myöntämisen edellytyksiin. Ensimmäinen vaihe haluttiin saattaa eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman nopeasti. Tämän vaiheen uudistukset oli alun perin tarkoitus saada voimaan aikaisintaan 1.3.2010, ja direktiivin edellyttämille muutoksille aikaraja oli 28.7.2010. Hankkeen toinen vaihe käsitti lähinnä ampumaratoja koskevan lainsäädännön sekä selvityksen jousiaseiden ja tehokkaimpien ilma-aseiden mahdollisesta luvanvaraistamisesta. Toisen vaiheen uudistukset oli tarkoitus saattaa voimaan 28.2.2011 mennessä. (HE 106/2009.)

Esitystä uudeksi ampuma-aselaiksi valmisteltiin sisäasianministeriön ja poliisihallinnon jäsenten muodostamassa työryhmässä sekä ohjausryhmässä. Asiaa käsiteltiin viisi kertaa sisäasianministeriön yhteydessä toimivassa ampuma-aselautakunnassa. Siellä olivat edustettuina asealan harrastajatahot sekä ampuma-aseasioissa keskeiset ministerit. Lisäksi järjestöille järjestettiin erilliset kuulemiset. (HE 106/2009.)

Lakiesityksen sisällön lisäksi hallitus sai voimakkaasti kritiikkiä juuri sen valmistelusta. Keskustan kansanedustaja ja Ampumaurheiluliiton hallituksen jäsen Olli Nepponen mainitsi, että liitolle annettiin virallista lausuntoa varten valmis lakiesitys vasta huhtikuussa 2009, jolloin siihen ei enää voinut muutoksia tehdä. Holmlundin mukaan järjestöjen lausunnoissa esitetyt kommentit olivat niin voimakkaasti ristiriidassa lakiesityksen kanssa, ettei niitä voitu siihen sisällyttää. (PTK 74/2009.)

Hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselainsi (HE 106/2009) julkaistiin 26. kesäkuuta 2009. Esityksessä ilmoitettiin voimassa olevan ampuma-aselain muuttamisen tavoitteeksi aseturvallisuuden parantaminen sellaisella tavalla, joka ei kohtuuttomasti vaikeuta oikeutettua ja asianmukaista ampumaharrastusta. Samalla painotettiin, että yhteiskunnalla on kuitenkin oikeus ja samalla myös velvollisuus varmistaa lainsäädännön keinoin, että ampumista harrastetaan kaikissa olosuhteissa mahdollisimman turvallisesti.

Esityksessä mainittiin voimassa olevasta ampuma-aselaista kaksi keskeistä ongelmaa. Ensimmäinen oli lupaviranomaisten riittämättömät mahdollisuudet saada tietoja luvanhakijoiden ja -haltijoiden sopivuudesta aseluvan haltijaksi. Voimassa oleva lainsäädäntö antoi viranomaiselle laajat mahdollisuudet hake-
muksen hylkäämiseen tai luvan peruuttamiseen. Ongelma oli kuitenkin riittävien tietojen saaminen lupaa hakevasta henkilöstä. Toinen keskeinen ongelma oli ampumaurheilu- ja harrastusperusteella haettavien lupien kohdalla harrastuksen osoittamista koskevien sääntöjen väljyys. Tässä yhteydessä mainittiin, että uudis-
tuksen taustalla ovat osaltaan Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat. (PTK 74/2009.)

Konkreettisiksi toimenpiteiksi lakiehdotuksen ensimmäisen vaiheen osalta hallitus ehdotti tiivistettynä seuraavia asioita:

- Terveydenhuollon ammattihenkilölle annettaisiin oikeus ilmoittaa poliisille henkilöstä, jonka hän katsoo olevan sopimaton aseluvan haltijaksi.
- Ampuma-aseen hallussapitolupaa hakeville järjestettäisiin henkilökohtaista sopivuutta mittaava psykologinen testi, joka tarvittaessa ohjaisi lupaviranomaista hankkimaan mahdollisia lisäselvityksiä.
- Metsästysaseen hallussapitoluvan ikäraja nostettaisiin 18 vuoteen. 15 vuotta täyttänyt henkilö voisi yhä saada rinnakkaisluvan toisen henkilön omistamaan metsästysaseeseen.
- Lyhyen käsiaseen hallussapitoluvan ikäraja nostettaisiin 20 vuoteen. Lisäksi luvan saajalta edellytettäisiin ampumaseuran jäsenyyttä ja todistusta vähintään kahden vuoden aktiivisesta ampumaharrastuksesta. Ensimmäinen hallussapitolupa myönnettäisiin enintään viiden vuoden määräajaksi.
- Poliisille annettaisiin oikeus tarkastaa ampuma-aseiden asianmukainen säilytys. (HE 106/2009; PTK 74/2009.)

Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa

Hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselainsi saapui eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi 10. syyskuuta 2009. Ensimmäisen puheenvuoron aiheesta käytti sisäministeri Anne Holmlund. Alustuksessaan hän esitteli lakiesityksen taustaa

sekä perustelut siinä esitetyille muutoksille. Kesäkuussa julkaistuun hallituksen esitykseen (HE 106/2009) poiketen Holmlund nosti nyt Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat selvemmin esille uudistuksen taustalla vaikuttavina kansallisina tekijöinä (PTK 74/2009.)

Sisäministerin alustuksen jälkeen pääsivät kansanedustajat ilmaisemaan kantansa. Puheenvuoroja pidettiin runsaasti. Ennalta pyydettyjä puheenvuoroja oli 29 ja enintään minuutin kestäviä vastauspuheenvuoroja 43 (mukaan lukien kolme Holmlundin vastausvuoroa). Kansanedustajista ensimmäisen puheenvuoron käytti vasemmistoliiton Lapin piirin edustaja Markus Mustajärvi, joka totesi hallituksen esityksen olevan esimerkki huonosti valmistellusta laista, jonka valmistelussa heijastuu koulusurmien aiheuttama julkisuuden paine.

Yleisesti luonnehdittuna lähetekeskustelu oli intensiivinen ja kansanedustajat esittivät välikommentteja kesken toistensa puheita. Kiivaan väittelyn taustalla vaikutti varmasti se, että useat edustajat mainitsivat saaneensa intressijärjestöiltä sekä yksittäisiltä kansalaisilta runsaasti lakiehdotusta koskevaa palautetta. Kriittistä palautetta olivat esittäneet erityisesti metsästäjät, ampumaharrastajat, reserviläiset sekä asealan yrittäjät. Palaute oli edustajien mukaan ollut sisällöltään kriittistä ja jopa aggressiivista lakiehdotusta kohtaan, kuten sosiaalidemokraattien Jakob Söderman asian ilmaisi:

”Täällä salissa on nyt ollut paljon kriittisiä puheenvuoroja, ja minullekin on tullut tavattoman paljon erilaisia sähkeitä, vähän uhkaaviakin sähkeitä, että minun edustajanurani on vaarassa, jos en ymmärrä palata järjestykseen.” (PTK 74/2009.)

Hallituksen lakiesityksen vuoksi saama kritiikki perustui pitkälti siihen, että intressijärjestöt kokivat tulleen ohitetuiksi lakiesityksen valmistamisessa. Lisäksi kritiikkiä annettiin esityksen käytännöllisistä ja periaatteellisista ongelmakohdista. Varsinkin keskustan kansanedustajat olivat huolissaan siitä, että metsästyksen ja tarkkuusammunnan harjoittaminen syrjäseuduilla heikentyisi lakiehdotuksen hyväksymisen myötä. Samoin huolestutti nuorten metsästysmahdollisuuksien vaikeuttaminen. Muutama kansanedustaja ilmaisi näkemyksensä siitä, että poliisin mahdollisuus tarkastaa ampuma-aseiden lainmukainen säilyttäminen rikkoi kotirauhaa. Sen sijaan lainsäädäntöprosessin taustalla hallituksen mukaan keskeisesti vaikuttaneet YK:n ampuma-aseita koskeva lisäpöytäkirja tai EU:n ampuma-asedirektiivi eivät saaneet useita kommentteja. Myös Jokelan ja Kauhajoen koulusurmat olivat lähetekeskustelussa esillä useaan otteeseen. Koulusurmatragediat mainittiin lähes kaikissa ennalta pyydytyissä puheenvuoroissa sekä suurimmassa osassa vastauspuheenvuoroista.

Ampuma-aseisiin liittyvän elinkeino- ja harrastustoiminnan laajuuden vuoksi aselainsäädäntö on suomalaisille kansanedustajille merkittävä asia. Äänestäjien joukossa on runsaasti aseiden kanssa tekemisissä olevia ja toki myös

asekontrollin tiukentamista kannattavia kansalaisia. Aselainsäädännöstä käydyn lähetekeskustelun analysoinnissa käytämme apuna argumentaatioposition käsitettä (Billig 1987). Hyödynnämme teoriaa siten, että tulkitsemme kansanedustajien lakiesityksestä esittämät argumentit tilannesidonnaiseksi asennoitumiseksi aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun.

Poliitikot ovat taitavia käyttämään kulttuuriin sisältyviä ristiriitaisuuksia hyväkseen vakuuttamalla puheessaan kantansa hyviä puolia. Heidän argumentointiaan ohjaava tekijä on yleisökonstruktio, joka rakennetaan puheen kuluessa. Kansanedustajat voivat hahmottaa oman yleisönsä hieman eri tavoin, mutta yleisesti ottaen heidän ensisijaisena yleisönään voidaan pitää oletettua äänestäjäkuntaa sekä toisia kansanedustajia. (Billig 1987, 205, 214.) Kansanedustajat esittävät argumenttinsa rajatuista institutionaalisista asemista käsin. Voimme olettaa, että heidän aselainsäädännöstä esittämiensä argumenttien taustalla vaikuttavat puoluetustan lisäksi esimerkiksi mahdolliset jäsenyydet eri järjestöissä. Usea kansanedustaja mainitsikin puheessaan kuuluvansa johonkin aseisiin liittyvään intressijärjestöön.

Seuraavaksi tarkastelemme, millaisia argumentteja kansanedustajat lausuvat hallituksen esityksestä uudeksi aselainsäädännöksi ja kuinka he vakuuttivat kantansa järkevyyttä. Pääpaino tarkastelussa on siinä, kuinka kansanedustajat viittasivat Jokelan ja Kauhajoen koulusurmiin puheissaan. Analyysissa keskitymme tarkastelemaan sitä, millaisiin argumentaatiopositiioihin kansanedustajat asemoituvat suhteessa aselainsäädännön uudistamiseen ja millaisia retorisia keinoja käyttäen he puolustavat ja oikeuttavat kyseisiä positioita.

Lähetekeskustelussa pidetyistä puheista erottui kaksi koulusurmiin viittaavaa argumentaatiopositiota. Molemmat kytkeytyvät massaväkivaltaa ja käännetapahtumia käsittelevään teoreettiseen taustaan. Ensimmäisen position kannanotot sisältävät retoriikkaa, jonka mukaan asekontrollia tiukentamalla ei saada aikaan positiivisia muutoksia suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Jälkimmäisessä positiossa puolestaan argumentoidaan sen puolesta, että poliittisia toimenpiteitä koulusurmien jälkeen oli laitettava vireille myös aselainsäädännön muodossa.

Asekontrollin kiristämisellä ei pystytä ehkäisemään joukkomurhia

Osaa kansanedustajista turhautti se, että koulusurmien jälkeinen poliittinen väittely kohdistui voimakkaasti aselainsäädäntöön, vaikka Jokelan ja Kauhajoen traagisissa tapahtumissa on kyse hyvin moniulotteisesta ilmiöstä. Osa kansanedustajista argumentoikin voimakkaasti, että aselainsäädäntöä muuttamalla ei pystytä joukkomurhia ehkäisemään. Kannanottoja vahvistettiin esittämällä, että koulusurmien todelliset syyt löytyvät muualta kuin suomalaisesta ase-

kulttuurista. Nämä muut syyt ovat sellaisia, jotka ovat olleet näkyvästi esillä koulusurmia käsittelevässä julkisessa keskustelussa (ks. Raittila ym. 2009, 72), kuten seuraavista puheenvuoroista havaitaan.

”Nykyistä aselupajärjestelmää ei tule syyttää Jokelan ja Kauhajoen surmateoista. Nuorten paha olo ei johdu nykyisestä aselaista. Syyt ovat muualla, jokainen meistä sen tietää. Samoin syrjäytyneiden epätoivon ja perheväkivallan vähentämiseksi sekä alkoholiongelmien lievittämiseksi tarvitaan muita toimenpiteitä.” (PTK 74/2009, ed. Lauri Kähkönen, sd.)

Retorisena keinona kansanedustaja Lauri Kähkönen käytti puheessaan mainintaa siitä, että jokainen meistä tietää, mistä nuorten paha olo ei ainakaan johdu. Myös kansanedustajat Eero Reijonen ja Tero Rönni viittasivat puheissaan Kähkösen tapaan siihen, että aselakeja muuttamalla ei pystytä estämään joukkomurhia ja todelliset syyt löytyvät muista yhteiskunnallisista rakenteista. Rönni esitti lisäksi aselupamenettelyn uudistamiseen liittyvän tulkinnan, jonka mukaan koulusurmista on kyse erityisesti mielenterveysongelman yksilön teosta. Koulusurmien jälkipuinnissa Suomessa keskityttiin runsaasti juuri tekijän henkilöhistorian ja mielenterveyden tarkasteluun (esim. Raittila ym. 2008).

”Itse kuitenkin arvioisin niin, että syyt tähän käyttäytymiseen näissä tapahtumissa ovat jossain muualla. Eivät ne aselailla korjaannu, se on täällä jo todettu. Me tiedämme sen, että yhteiskunnassa on syrjäytyneitä, perhepolitiikassa on ongelmia, arvot ovat muuttuneet ja vaikka kaikki aseet Suomesta kerättäisiin, niin siitä huolimatta näitä tapahtumia saattaisi olla myöskin tulevaisuudessa.” (PTK 74/2009, ed. Eero Reijonen, kesk.)

”Ollaanko tässä nyt luomassa semmoista järjestelmää, että me jouddumme palkkaamaan ihan ylimääräisiä lääkäreitä ja poliiseja vain näitä asioita varten, kun tuntuu siltä, että lisätään ja lisätään ja jo entisestään vähistä värkeistä ja toimista joudutaan tinkimään eikä sittenkään kukaan takaa sitä, etteikö tämän tarkastuksen jälkeen jollain voi niksahda.” (PTK 74/2009, ed. Tero Rönni, sd.)

Aiemmin kirjoitimme, kuinka erityisesti yhdysvaltalaisessa ampuma-asekontrollia koskevassa väittelyssä on käytetty retoriikkaa, jonka mukaan aseet eivät tapa, vaan niitä käyttävät ihmiset. Seuraavissa kansanedustajien Pekka Vilkkunan ja Tuulikki Ukkolan kannanotoissa esitettiin pitkälti vastaavia argumentteja. Ukkola mainitsi ymmärtävänsä koulusurmien jälkeisen poliittisen reaktion mutta totesi heti perään, ettei lakeja säätämällä pystytä veritekoja estämään. Retorisesti on lisäksi kiinnostavaa, että hän käytti sanaa onnettomuus surmista puhuessaan.

”Ei ihmisen hulluksi tulemista voi estää lakia kiristämällä. Jos näin tehtäisiin, niin silloinhan meidän pitäisi reppukin kieltää, koska siinä Myyrmäen ostoskeskussurmassahan se pommi oli repussa.” (PTK 74/2009, ed. Pekka Vilkuna, kesk.)

”Sen sanoisin tämän lain valmistelun ja ylipäättänsä lakien säätämisen kannalta, että jos jotakin yhteiskunnassa tapahtuu, totta kai on reaktio ymmärrettävää, mutta ei laeilla yksinkertaisesti pystytäkään onnettomuuksia estämään. Jos joku haluaa tappaa, hän tappaa ja sillä siisti, olipa laki minkälainen tahansa. Tällä kynälläkin voi tappaa, jos haluaa. Tämänkin voisi lukea aseeksi, jos haluaa.” (PTK 74/2009, ed. Tuulikki Ukkola, kok.)

Edellä toimme esille selkeimmät lähetekeskustelussa esitetyt asekontrollia vastustavat kommentit. On otettava huomioon, että monet kansanedustajista mainitsivat hieman maltillisemmin, että lakiesitys valmisteltiin hätäisesti ja siinä esitetyillä toimilla puututaan kunniallisten kansalaisten harrastuksiin sen sijaan, että pyritäisiin ehkäisemään joukkomurhia. Sisäministeri Holmlund kommentoi vastausvuorollaan kritiikkiä mainitsemalla lukuisia muita toimenpiteitä, joita koulusurmien seurauksena on käynnistetty.

Koulusurmien jälkeen täytyi reagoida poliittisesti

Asekontrollin tiukentamista vastustavien kannanottojen vastapositio näyttäytyi lähetekeskustelussa argumentteina, joiden mukaan Suomessa on reagoitava poliittisesti mahdollisten uusien koulusurmien ehkäisemiseksi. Osa kansanedustajista esitti selkeitä kilpailevia argumentteja asekontrollin kiristämistä vastustavaa kantaa kohtaan. Seuraavissa sitaateissa kansanedustajat Pentti Tiusanen ja Jakob Söderman esittävät kritiikkiä niille kansanedustajille ja intressijärjestöjen edustajille, jotka vastustavat aselainsäädännön uudistamista harrastusmahdollisuuksien heikkenemiseen vedoten.

”Mielestäni on kummallista, että kun eduskunta todella vaati aselakiin toimenpiteitä Jokelan jälkeen, erityisesti Kauhajoen jälkeen, ja arvosteli silloin hallitusta, ettei Jokelan ja Kauhajoen välillä ole tapahtunut juuri mitään, niin nyt täällä on sellainen ilmapiiri kuin Kansallisen Kivääriyhdistyksen juhla kokouksessa, ollaan huolestuneita metsästyksestä, hyvä, ettei kalastus lopu tähän hallituksen esitykseen.” (PTK 74/2009, Pentti Tiusanen, vas.)

”Toivoisin, että nämä reserviupseerijärjestöt ja muut järjestöt, kun ne nyt lähettelevät meille näitä meilejä, joskus edes olisivat sanoneet,

että heidän mielestään oli hyvä, että hallitus lähti tutkimaan tätä asiaa näiden kauhistuttavien tapahtumien jälkeen. Se on kuitenkin asia, joka on vähän tärkeämpi kuin heidän harrastuksensa.” (PTK 74/2009, ed. Jakob Söderman, sd.)

267

Kansanedustaja Jyrki Kasvi tuo seuraavassa kannanotossa esille edellä esitettyihin kommentteihin liittyvän näkemyksensä yleisesti yhteiskunnassa harjoitettavaa kontrollia kohtaan. Myös tästä kannanotosta voidaan havaita selkeää kritiikkiä jyrkästi asekontrollin kiristämistä vastustavia näkemyksiä kohtaan. Kasvi vahvistaa kantaansa vertaamalla aseiden saatavuuden kontrollia liikenteen nopeusrajoituksiin. Molempien kontrollitoimenpiteiden tavoitteena lähtökohtaisesti on parantaa kansalaisten turvallisuutta.

”Yhteiskunnan kansalaisten vapaudelle asettamat rajoitukset ovat arvoliberaalille poliitikolle vaikeita kysymyksiä. Esimerkiksi minun mielestäni hyvässä yhteiskunnassa kansalaisten vapauksia rajoitetaan mahdollisimman vähän, siksi vastustan lähtökohtaisesti perusteettomia kieltoja ja viranomaisvalvontaa. Mutta en silti vastusta esimerkiksi nopeusrajoituksia enkä ylinopeusvalvontaa.” (PTK 74/2009, ed. Jyrki Kasvi, vihr.)

Kansanedustaja Erkki Pulliainen kommentti kuvaa käännetapahtumalle tyypillistä ilmiötä. Kuten Birkland (1997 ja 2006) kirjoitti, on päättäjien pakko pyrkiä etsimään ratkaisuja laajaa huomiota saaneen tapahtuman esiin nostamiin ongelmiin. Heillä on tarve näyttää kansalaisille, että ratkaisuja ongelmiin ollaan tekemässä, vaikka suunta ei välttämättä olisikaan vielä täysin selvä.

”Kyllä Jokelan ja Kauhajoen tapausten jälkeen täytyy reagoida. Jos ei olisi reagoitu, niin se olisi ollut väärä poliittinen signaali.” (PTK 74/2009, ed. Erkki Pulliainen, vihr.)

Myös tämän argumentaatioposition kohdalla on otettava huomioon, että monet muutkin kansanedustajat totesivat kyllä ymmärtävänsä hallituksen esityksen taustalla olevan tavoitteen turvallisuuden parantamisesta mutta samalla ilmaisivat huolensa joistain esityksessä ehdotetuista toimenpiteistä. Ehdotetuista kontrollitoimenpiteistä kannatusta saivat erityisesti käsiasekupien myöntämisehtojen tiukentaminen ja viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen. Eduskunnan lähete keskustelusta lakiesitys meni valiokuntakäsittelyyn.

Poliittinen prosessi eteni kuumana ratkaisuun saakka

Helmikuussa 2010 julkaistiin Kauhajoen koulusurmien tutkintalautakunnan loppuraportti. Siinä esitetyistä toimenpide-ehdotuksista nousi esille erityisesti käsiaseiden kieltäminen. Raportissa ehdotettiin, että sellaiset käsiaseet, joilla on mahdollista ampua lyhyessä ajassa paljon laukauksia, kerättäisiin pois esimerkiksi rahallista korvausta vastaan, ja että uusia hankkimislupia ei näille aseille myönnettäisi. Tutkintalautakunta ei kuitenkaan ollut ehdotuksesta yksimielinen. Ryhmän poliisijäsen mainitsi, hallituksen ampuma-aselakiesitystä mukaillen, että puoliautomaattipistooleiden totaaliikiellon sijasta suosituksen tulisi yhä mahdollistaa vastuullinen ampumaurheiluharrastus. Hän ehdotti, että totaaliikiellon sijaan kehitettäisiin tehokas aserekisteri, nostettaisiin hankkimisluvan ikäraja ja parannettaisiin lupaviranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa hakijoista. (Kauhajoen koulusurmien tutkintalautakunta 2010.)

Hallintovaliokunta antoi mietinnön lakiesityksestä 7. lokakuuta 2010. Valiokunta ei kannattanut tutkintalautakunnan ehdottamaa käsiasekieltoa, vaan se suositteli aseturvallisuuden parantamista muilla tavoilla. Mietinnössä painotettiin viranomaisten välisen tiedonkulun ja yhteistyön merkitystä. Myös ampuma-asekouluttajajärjestelmän luominen, harrastuneisuuden osoittaminen ja luvansaaajien ikärajojen nosto kuuluvat valiokunnan suosimiin menetelmiin. Valiokunta korosti, ettei lailla ole tarkoitus perusteettomasti tai epäasiallisella tavalla rajoittaa esimerkiksi metsästystä. Se kuitenkin totesi samalla, että aseturvallisuuden parantaminen on myös aseharrastajien etu. (HaVM 16/2010.)

Eduskunta äänesti aselaista 20. lokakuuta 2010. Äänestyksessä hyväksytyt muutokset olivat pääosin yhteneväiset hallintovaliokunnan mietinnön kanssa. Eniten keskustelua herätti lääkäreille säädetty velvollisuus ilmoittaa poliisille henkilöstä, jonka hän potilastietojen ja tapaamisen perusteella katsoo olevan sopimaton ampuma-aseen haltijaksi. Alun perin hän hallitus esitti terveydenhuollon ammattihenkilöille vain oikeutta ilmoittaa poliisille riskihenkilöistä. (PTK 103/2010.)

Kokonaisuutta tarkastellen Suomen ampuma-aselainsäädäntöä koskevassa väittelyssä painotettiin turhan harvoin sitä, mihin ongelmiin tarkalleen ottaen ollaan puuttumassa. Joidenkin kansanedustajien puheista hahmottui, että koulusurmiin täytyi kyllä reagoida poliittisesti, mutta ampuma-aselakien tiukentaminen ei ollut tähän oikea tie. Kuitenkin vastaus kysymykseen, pienentääkö tiettyjen asetyyppien tarkempi kontrolli joukkomurhien mahdollisuutta, on todennäköisesti kyllä. Ainakin monet kansanedustajista olivat tätä mieltä. On hyvä täsmentää, että myös monet asemyönteistä retoriikkaa käyttäneet kansanedustajat olivat pääosin sen kannalla, että tarkennuksia lainsäädäntöön voidaan tehdä. Keskustelu ei siis suinkaan ollut yksioikoista siten, että osa kansan-

edustajista olisi vastustanut kaikkea asekontrollia ja toiset puolestaan vaatineet käsiaseiden totaaliikieltoa.

Koulusurmissa on kyse laajoista asiakokonaisuuksista, joissa ampuma-aseiden saatavuus on yksi ulottuvuuksista. Suomen hallituksen taholta muistutettiin Jokelan ja Kauhajoen koulusurmia seuranneina vuosina, että eri sektoreilla käynnistettiin lukuisia toimenpiteitä kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi. Käännetapahtuman jälkeen onkin tärkeää huomioida monenlaisten toimenpiteiden tulkitseminen, koska muutoin poliittinen keskustelu kohdistuu liian yleiselle tasolle.

Aselainsäädäntöä koskevasta poliittisesta prosessista heijastui käännetekävän tapahtuman jälkeiselle ajalle tyypillinen epätietoisuus ja kiire tehdä joitakin ratkaisuja. Julkinen keskustelu koulusurmien ehkäisymahdollisuuksista painottui turhan yksioikoisesti aselakien muuttamiseen. Tämä heijastui myös kansanedustajien ampuma-aselakeja koskevaan keskusteluun, joka on yksi nyky-muotoisen demokratian julkisista areenoista. Johtopäätöksenä voidaan näin ollen esittää, että voimakkaasti ampuma-aseisiin kiinnittyvä poliittinen keskustelu vaikeutti koulusurmien ja muun väkivallan taustalla olevien rakenteellisten tekijöiden tunnistamista ja niiden esilletuontia.

Lähteet

Addington LA. Cops and cameras. Public school security as a policy response to Columbine. *American Behavioral Scientist* 2009; 52 (10): 1426–1446.

Asekauppiaiden Liitto Ry. Lausunto 22.4.2009. Helsinki: Sisäasianministeriö, Poliisiosasto, Arpajais- ja asehallintoyksikkö, 2009.

Baumgartner FR, Jones D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992.

Billig M. *Arguing and thinking. A rhetorical approach to social psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Birkland TA. *After disaster. Agenda setting, public policy and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

Birkland TA. *Lessons of disaster. Policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.

Birkland TA, Lawrence RG. Media framing and policy change after Columbine. *American Behavioral Scientist* 2009; 52 (10): 1405–1425.

Burns R, Crawford C. School shootings, the media and public fear. Ingredients for a moral panic. *Crime, Law and Social Change* 1999; 32 (2): 147–168.

Dwyer P, Ellison N. 'We nicked stuff from all over the place'. Policy transfer of muddling through? *Policy and Politics* 2008; 37 (3): 389–407.

Harrikari T. Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 87, 2008.

HaVM 16/2010. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi ampuma-aselainsi.

HE 106/2009. Hallituksen esitys uudeksi ampuma-aselainsi.

Jokelan koulusurmien tutkintalautakunta. Jokelan koulusurmat 7.11.2009.

Tutkintalautakunnan raportti. Helsinki: Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 2, 2009.

Kauhajoen koulusurmien tutkintalautakunta. Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008.

Tutkintalautakunnan raportti. Helsinki: Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 11, 2010.

Kiilakoski T. Viiltoja. Analyysi kouluväkivallasta Jokelassa. Helsinki:

Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Verkkojulkaisuja 28, 2009.

Kiilakoski T, Oksanen A. Soundtrack of the school shootings. Cultural script, music and male rage. Young: Nordic Journal of Youth Research 2011; 19 (3): 247–269.

Kilpa-ammunnan harrastajat kieltäisivät surma-asetyypin. Helsingin Sanomat, Kotimaa, 27.9.2008.

Kingdon J. Agendas, alternatives and public policies. New York, NY: Harper Collins, 1995.

Kivivuori J. Rikollisuuden syyt. Helsinki: Nemo, 2008.

Kleck G. Mass shootings in schools. The worst possible case for gun control. American Behavioral Scientist 2009; 52 (10): 1447–1464.

Koskela H. Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Helsinki: Gaudeamus, 2009.

Larkin RW. The Columbine legacy. Rampage shootings as political acts. American Behavioral Scientist 2009; 52 (9): 1309–1326.

Lawrence RA, Birkland TA. Guns, Hollywood and criminal justice. Defining the school shootings problem across public arenas. Social Science Quarterly 2004; 85 (5): 1193–1207.

Lehti M. Henkirikoskatsaus 2009. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, verkkokatsauksia 13, 2010.

Levä I, Näre S, Oksanen A. Nuorten yksilöllisyyden hajoaminen. Teknologisoitumisen riski jälkitraumaattisessa yhteiskunnassa. Julkaisussa: Kangas S, Kuure T, toim. Teknologisoituvu nuoruus, Nuorten elinolot -vuosikirja. Helsinki: Nuorisosiainneuvottelukunta, Nuorisotutkimusverkosto ja Stakes, 2003: 117–127.

Lilly RJ. Constructing a “Dangerous gun culture” in Britain. New gun control laws, 1997. Julkaisussa: Joel B, toim. How claims spread. Cross-national diffusion of social problems. New York, NY: Walter de Gruyter, 2001: 69–88.

Mauser GA. The failed experiment. Gun control and public safety in Canada, Australia, England and Wales. Vancouver, BC: The Fraser Institute, A Fraser Institute Occasional Paper, Public Policy Sources 71, 2003.

Oksanen A, Räsänen P. Yhteisöllisyys ja väkivalta. Koulusurmien kokeminen paikallistasolla. Yhteiskuntapolitiikka 2008; 73 (6): 652–658.

Oksanen A, Räsänen P, Nurmi J, Lindström K. “This can’t happen here!” Community reactions to school shootings in Finland. Research on Finnish Society 2010; 3: 19–27.

PTK 74/2009. Eduskunnan lähetekeskustelu hallituksen ehdotuksesta uudeksi ampuma-aselaiksi.

PTK 103/2010. Hallituksen ehdotuksen uudeksi ampuma-aselaiksi yksityiskohtainen käsittely eduskunnan täysistunnossa.

Raittila P, Johansson K, Juntunen L ym. Jokelan koulusurmat mediassa. Tampere: Tampereen yliopisto, Julkaisuja A 105, 2008.

271 Raittila P, Haara P, Kangasluoma L, Koljonen K, Kumpu V, Väliaverronen J. Kauhajoen koulusurmat mediassa. Tampere: Tampereen yliopisto, Julkaisuja A 111, 2009.

Reuter P, Mouzos J. Australia: A massive buy back of low-risk guns. Julkaisussa: Ludwig J, Cook PJ, toim. Evaluating gun policy effects on crime and violence. Washington, DC: The Brookings Institution, 2003: 121–156.

Sisäasiainministeriö. Oppilaitosten turvallisuustyöryhmä. Oppilaitosten turvallisuus. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 40, 2009.

Snell C, Bailey C, Carona A, Mebane D. School crime policy changes. The impact of recent highly-publicized school crimes. American Journal of Criminal Justice, 2002; 26 (2): 269–285.

Suomen Ampumaurheiluliitto. Lausunto 21.4.2009. Lausuntopyyntö SM109/:00/2008. Helsinki: Suomen Ampumaurheiluliitto, 2009.

Johanna Järvinen-Tassopoulos

272 Rahapelipolitiikkaa eurooppalaisissa raameissa

Suomalainen rahapelipolitiikka sai uudet lainsäädännölliset puitteet, kun Suomi liittyi Euroopan yhteisöön (EY) vuonna 1995. Tuolloin voimassa olevassa arpajaislaissa (L 491/1965) todettiin rahapeliä olevan pääsääntöisesti kiellettyä, mutta rahapeliä toimeenpano säädettiin kolmelle monopoliyhtiölle (KM 1995:5, 13). Kyseinen arpajaislaki oli niin kutsuttu puitelaki, sillä arpajaisia koskevia säännöksiä oli useissa asetuksissa ja arpajaiset sisältyivät myös muihin säännöksiin (HE 197/1999, 6). Puitelain kumosi tätä artikkelia kirjoitettaessa voimassa ollut arpajaislaki (L 1047/2001), jossa suomalaista yksinoikeusjärjestelmää perusteltiin yhteiskunnallisilla riskeillä. Väestökyselytutkimuksen mukaan lähes kaksi kolmasosaa vastaajista piti rahapeliä pelaamisesta vakavana ongelmana Suomessa. Samoin yli kaksi kolmasosaa vastaajista piti suomalaista yksinoikeusjärjestelmää hyvänä tapana rajoittaa rahapelaamisen haittojen laajuutta. (Aho ja Turja 2007.) Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa todettiin hallituksen ryhtyvän ”tarpeellisiin toimiin rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi ja yksinoikeuden säilyttämiseksi sekä sen takaamiseksi, että viranomaisilla on riittävät voimavarat laittomaan pelitarjontaan puuttumiseksi”. Hallitusohjelmassa todettiin myös, että yksinoikeusjärjestelmä halutaan säilyttää ”muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä”. (Hallitusohjelma 2007, 21, 31.)

Rahapelipolitiikan muuttumista niin kansallisesta kuin maiden välisestä näkökulmasta voidaan tutkia politiikan siirron prosessina tai diffuusiona. Prosessin keskiössä on muutos: prosessia edeltävät muuttuneet olosuhteet, jotka määrittelevät tarpeen tai pakon muutokseen. Muutosprosessissa vaikuttavat erilaiset toimijat ja verkostot, joiden välillä ja vuorovaikutuksessa liikkuu muun muassa asiantuntijuutta, tietoa ja arvoja. Politiikan siirto tapahtuu kehyksessä, joka selittää toteutettavaa muutosta. (Evans ja Davies 1999; Hulme 2005.) Siirtoon vaikuttavat myös tietyn yhteiskunnan taloudelliset, teknologiset, ideologiset tai institutionaaliset rakenteet (Evans ja Davies 1999, 373; Niemelä 2008, 13). Politiikan diffuusiolla puolestaan tarkoitetaan prosessia, jossa innovaatiot siirtyvät hallinnosta toiseen esimerkiksi oppimisen, taloudellisen kilpailun tai jäljittelyn mekanismien kautta. Diffuusiossa vaikuttavat mekanismit voivat olla ajallisesti

eripituisia ja ehdollisia. (Shipan ja Volden 2008, 841; ks. myös Hakalan ja Weckströmin artikkeli tässä kokoelmassa.)

Arpajaislainsäädännön uudistamishankkeen myötä suomalainen rahapelipolitiikka on saamassa uudet ohjeistukset ja linjaukset. Uudistamishanke pohjautuu prosessiin, jonka aikana on selvitetty, arvioitu ja tutkittu suomalaista rahapelitoimintaa, suomalaisten raha- ja ongelmapelaamista, kansainvälisiä rahapelimarkkinoita, ennaltaehkäisyn ja hoidon tasoa ja tarpeita sekä rahapelipolitiikan ja -toiminnan tulevaisuuden haasteita. Prosessin aikana on tuotettu arpajaislakihankkeen väli- ja loppuraportit (Sisäasiainministeriö 2008 ja 2009). Vuoteen 2011 saakka rahapelipolitiikka on noudattanut Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan kirjattuja toimenpiteitä, mutta suhde eurooppalaiseen rahapelipolitiikkaan on myös vahvistunut ajan myötä.

Rahapelitoiminnan sääntelyssä Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiot suosivat erilaisia käytäntöjä (Raunio ja Saari 2009, 87). EU:lla ei ole tähän mennessä ollut yhteistä rahapelipolitiikkaa, mutta jäsenvaltioiden rahapelitoimintaan vaikuttavat tietyt EY-oikeudelliset direktiivit, ennakkoratkaisut ja huomautukset. Suomi on pitänyt kiinni yksinoikeusjärjestelmästä, vaikka muissa jäsenvaltioissa erityisesti internetissä tapahtuva rahapelitoiminta on asettanut rahapelimonopolit uuteen valoon. Oheinen taulukko kokoaa lyhyesti yhteen arpajaislainsäädännön eri vaiheet, jotka kytkeytyvät Suomen EU-jäsenyyteen.

Tässä artikkelissa kysytään, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet nykyisen arpajaislain (L 1047/2001) uudistamisprosessiin ja kuinka suomalainen rahapelitoiminta sijoittuu EU:n sopimuksellisiin puitteisiin. Ensimmäisessä luvussa käsitellään politiikan siirron ja diffuusion merkityksiä. Toisessa luvussa tarkastellaan suomalaisen arpajaislainsäädännön muutoksia. Kolmannessa luvussa tutkitaan Rahapelifoorumin linjausten seurauksia suhteessa suomalaiseen rahapelipolitiikkaan ja -toimintaan. Neljännessä luvussa pohditaan arpajaistoiminnan asemaa EU:ssa. Artikkelin päättyy yhteenvetoon.

Taulukko. Arpajaislainsäädännön vaiheet 1993–2010.

Ajankohta	Toimikunta, hanke, raportointi	Hallituksen esitykset ja lait
1992		Arpajaisverolaki 552/1992 Astui voimaan 1.9.1992
1993–1995	Rahapelitoimikunta Sisäasiainministeriön asettama 29.9.1993 Välimietintö 4.10.1994, mietintö 28.2.1995	
1996–1998	Arpajaislainsäädännön kokonaisuudistus-hanke Sisäasiainministeriön asettama 11.10.1996 Pöytäkirja (liitteenä luonnos arpajaislaista) 28.2.1998	

Taulukko jatkuu.

Jatkoa taulukkoon.

Ajankohta	Toimikunta, hanke, raportointi	Hallituksen esitykset ja lait
1999		HE 197/1999 Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
2001–2002	KKO:2001:79 Kysymys eduskunnan 20.6.2001 hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin yhteenso-pivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon kanssa	Arpajaislaki 1047/2001 Astui voimaan 1.1.2002
2004–2006	Rahapelifoorumi Valtioneuvoston asettama 16.4.2004 Linjaukset 10.3.2006 (liitteenä tilannearvio 17.2.2005)	
2006–2008	Rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehit-tämisen koordinaatioryhmä Sosiaali- ja terveysministeriön asettama 5.4.2006 Muistio 16.1.2008	
2007–2008	Arpajaislakihanke Sisäasiainministeriön asettama 30.11.2007 Väliraportti 10.4.2008	
2008		HE 96/2008 Eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta HE 212/2008 Eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hal-lituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä
2009	Arpajaislakihanke Loppuraportti 28.4.2009	
2010		HE 207/2010 Eduskunnalle laiki arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 125/2010 Eduskunnalle laiksi arpajaisverolain muutta-miseksi Laki arpajaisverolain muuttamisesta 951/2010

Politiikan siirto ja diffuusio rahapolikentällä

275

Suomalaista rahapolitiikkaa voidaan ajatella prosessina, joka etenee EU:n luomissa kehyksissä mutta johon vaikuttavat myös kansalliset ja kansainväliset poliittiset päätökset. Kyseessä olevaa politiikkaprosessia ovat käynnistäneet ja vauhdittaneet niin Suomen asema EU-jäsenvaltiona, yhteisen eurooppalaisen rahapolitiikan kehitysvaiheet kuin yksinoikeusjärjestelmän haasteetkin globaalissa rahapolitoiminnan ympäristössä. Suomessa on asetettu kahdesti toimikunta pohtimaan arpajaislainsäädäntöä ja rahapolitiikkaa suhteessa kansainvälistyviin puitteisiin. Vuosina 1993–1995 sisäasiainministeriön asettama Rahapolitoimikunta selvitti ja määritteli Suomen liittymisestä Euroopan yhteisöön koituvat vaikutukset kansalliselle arpajaislainsäädännölle (KM 1995:5). Myöhemmin vuosina 2004–2006 valtioneuvoston asettama Rahapolifoorumi valmisti kansallisen rahapolitiikan linjaukset (Sisäasiainministeriö 2006). Voimassa olevan arpajaislainsäädännön uudistamisprosessissa Rahapolifoorumin linjaukset toimivat selkeänä perustana.

Edellä mainittuun prosessiin vaikuttavat niin politiikan siirto (*policy transfer*) kuin politiikan diffuusio (*policy diffusion*). Politiikan siirto on teoreettinen työkalu, joka yhdistää kansainvälisen politiikan muutoksiin liittyvät näkökulmat käytännön puitteisiin (Hulme 2005, 417; Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa; Hakalan ja Weckströmin artikkeli tässä kokoelmassa). Toisin sanoen politiikan siirto on politiikan muutoksen malli, joka identifioi merkittäviä ilmiöitä (Evans ja Davies 1999, 367). Politiikan siirron näkemyksissä ja ymmärryksessä on erilaisia tasoja (Dwyer ja Ellison 2009, 390). Siirron analyysissa vastataan kysymyksiin, miksi siirto tapahtuu, kuka on osallinen siirrosta, mitä siirretään mistä ja minne, mitkä ovat siirron asteet, mikä estää siirron, kuinka politiikan siirto osoitetaan ja kuinka siirto voi johtaa politiikan epäonnistumiseen (Dolowitz ja Marsh 2000, 9). Edelleen politiikan siirto, jäljittely tai oppiminen viittaa prosessiin, jossa tietoa tietyn ajan tai paikan politiikoista, hallinnollisista järjestelyistä ja instituutioista käytetään hyväksi jossain toisessa ajassa ja paikassa (Dolowitz ja Marsh 1996, 344).

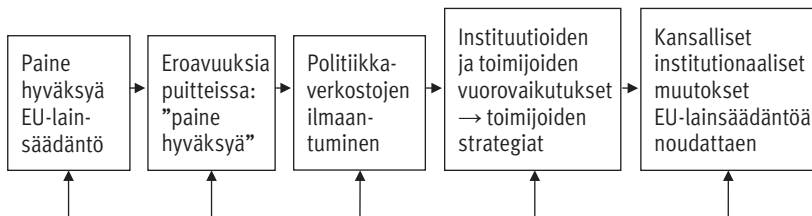
Mikrotasolla politiikan siirron analyysi koskee kuvailevia selostuksia siitä, ketkä puhuvat keskenään ja missä yhteydessä sekä minkälaisia vaikutuksia on havaittavissa. Mesotasolla analyysi keskittyy politiikkaverkostojen ja -yhteisöjen rooleihin ja niiden väliseen vuorovaikutukseen sekä kansallisella että maiden välisellä tasolla. Makrotasolla analyysi huomioi historialliset ja kulttuuriset puitteet sekä sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten muutosten vaikutukset suhteessa politiikan laatimiseen. (Dwyer ja Ellison 2009, 390–391.) On olemassa niin kutsuttuja pehmeitä siirtoja (*soft transfers*), jotka viittaavat ideoihin, käsitteisiin ja asenteisiin. Toisaalta on olemassa kovia siirtoja (*hard transfers*), jotka viittaavat ohjelmiin ja toimeenpanoihin. Politiikan siirron kohdalla analysoidaan lopuksi, mikä on sen luonne, laajuus ja aste (kopio, jäljittely, risteytys, synteesi vai inspiraatio). (Evans ja

Davies 1999, 382–383.) Taloudelliset, teknologiset, ideologiset ja institutionaaliset rakenteet vaikuttavat siihen, kuinka helppo tai vaikea politiikan siirto on ja mikä on siirtoprosessin luonne (Evans ja Davies 1999, 373; Niemelä 2008, 13).

Globalisoitumisen on katsottu lisäävän politiikan siirtoa (Evans ja Davies 1999, 362). Dilek Unalan (2009, 440) väittää, että kansainvälisestä tai maiden välisestä painostamisesta huolimatta kansallisilla toimijoilla on oikeus suostua tai neuvotella siirrettävästä politiikasta ja niiden päätökset ja näkemykset vaikuttavat politiikan siirron tuloksiin. Poliittikkaprosessin kehystämiseen liittyy ajatus poliittisen asian legitimoinnista, johon tarvitaan kansalaisten hyväksyntä ja tuen saavuttaminen (Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa).

Unalan (2009, 445) näkee politiikan siirtoprosessin tapahtuvan EU-puitteissa oheisessa kuviossa esitetyllä tavalla. Se sopii kuvailemaan EU-lainsäädännön vaikutuksia suomalaiseen rahapelipolitiikkaan vuodesta 1995 lähtien. Aiemmin mainitut rahapelitoimintaa ja -politiikkaa pohtineet toimikunnat, mutta myös arpajaislakihankkeen uudistusprosessiin osallistuneet verkostot (poliitikot, virkamiehet, asiantuntijat), ovat kaikki osallistuneet lainsäädännöllisten muutosten arviointiin kansallisesta näkökulmasta katsottuna. Erilainen tiedonkeruu, erilaisten lopputulosten harkitseminen ja seurausten ennakointi ovat osa politiikan siirron prosessia rahapelitoiminnan tapauksessa (vrt. Evans ja Davies 1999, 377).

Kuvio. Politiikan siirtoprosessi Euroopan unionin puitteissa.



Politiikan diffuusiolla tarkoitetaan prosessia, jossa innovaatiot siirtyvät hallinnosta toiseen. Charles R. Shipan ja Craig Volden (2008, 841–845) tarkastelevat politiikan diffuusiota neljän mekanismin kautta. Oppimisen mekanismin kautta päättäjät voivat oppia muiden hallintojen kokemuksista. Taloudellisen kilpailun mekanismin kautta päättäjät voivat harkita muiden hallintojen hyväksymisen (tai hyväksynnän puutteen) taloudelliset seuraukset. Jäljittelyn mekanismi tarkoittaa toisen toimintojen kopioimista näyttääkseen toiselta. Jäljittely keskittyy toimijaan, joka on esimerkiksi politiikan hyväksyvä hallitus. Neljäs mekanismi, pakottaminen, viittaa siihen, että kansainvälisissä puitteissa maat voivat pakottaa toisiaan kauppakäytännöillä ja taloudellisilla pakotteilla. Mekanismeilla on ajallinen ja ehdollinen luonne. Jotkin mekanismeista ovat lyhytikäisiä, toisilla on

pidempiaikaisia seurauksia. Ensimmäiseen luokkaan kuuluu jäljittelyn mekanismit. Toiseen luokkaan kuuluvat oppiminen ja kilpailu, joilla on pidempiaikaisia vaikutuksia. Mekanismin ehdollinen luonne viittaa siihen, että jokaisessa mekanismissa on olemassa vaikuttava ehdonalaisuus, joka vaikuttaa positiivisesti tai negatiivisesti politiikan diffuusioon.

277 Suomessa on seurattu tarkoin muissa maissa tapahtuvaa rahapelaamisen sääntelyä ja rahapelipolitiikan suuntia. Muiden eurooppalaisten maiden rahapelitoimintaa lainsäädännöllisissä puitteissa on eritelty erityisesti Suomen arpajaislainsäädäntöä koskevissa teksteissä (HE 197/1999; L 1047/2001), mutta myös Rahapelitoimikunnan mietinnössä (KM 1995:5). Vuodesta 1995 lähtien on tarkastelu Pohjoismaiden (Ruotsi, Norja, Tanska), Ison-Britannian, Keski-Euroopan maiden (Ranska, Alankomaat, Saksa, Belgia) ja Itä-Euroopan (Unkari, Puola, Slovenia) maiden rahapelitoiminnan ja arpajaislainsäädännön historiaa aina nykyaikaan asti. Julkista keskustelua on käyty niin ruotsalaisen monopoliyhtiön Svenska Spelin tarjoamasta nettipokerista kuin Norjan päätöksestä kieltää kaikki rahapeliautomaatit vuonna 2007 (ks. Tryggvesson 2009; Götestam ja Johansson 2009). Hyvänä esimerkkinä politiikan diffuusiosta voidaan myös pitää eri maissa tapahtuvaa rahapelimarkkinoiden eriasteista avautumista ulkomaisille rahapeliyhtiöille. Suomessa herättäne keskustelua myös tanskalaisen Danske Spilin monopolin purku (GamingLaw 2011). Kyseinen rahapeliyhtiö pitää edelleen yksinoikeuden lottoon ja muihin arvontapeleihin, muuta vastaisuudessa ulkomaiset rahapeliyhtiöt saavat tarjota internetissä urheiluvetoja, pokeria ja kasinopelejä tanskalaisen arpajaislainsäädännön puitteissa. Lakiesitys Danske Spilin monopolin purkamisesta on luovutettu Euroopan komission tarkastettavaksi heinäkuussa 2009. Suomalainen yksinoikeusjärjestelmä ei salli ulkomaisten rahapeliyhtiöiden toimintaa, markkinointia tai mainontaa Suomessa.

Kohti arpajaislain uudistumista (1993–2001)

Arpajaislain kokonaisuudistus sai alkunsa 1990-luvulla, kun Suomi oli liittynyt Euroopan talousalueeseen ja liittyminen Euroopan yhteisöön tuli ajankohtaiseksi (Varvio 2007, 16). Kokonaisuudistus sisälsi Peter Dwyeria ja Nick Ellisonia (2009, 390–391) mukaillen erilaisia tasoja (makro, meso ja mikro), joissa politiikkaprosessi etenee horisontaalisesti. Eri tasoilla vaikuttavat taulukossa (s. 273–274) kronologisesti esitetyt kokoonpanot, hankkeet ja näiden raportit sekä niiden perusteella tehdyt hallituksen esitykset ja muut lait. Viitekehyksenä eri tasoille toimivat EU-lainsäädäntö ja kansallisen rahapelitoiminnan suhde siihen. Tässä luvussa tarkastellaan vuosina 1993–2001 tapahtunutta politiikkaprosessia, joka johti uuden arpajaislain (L 1047/2001) hyväksymiseen.

Rahapelitoimikunta

278

Suomi haki EY-jäsenyyttä maaliskuussa 1992 ja jäsenyysneuvottelut aloitettiin maaliskuussa 1993 (Raunio ja Tiilikainen 2003, 25). Sisäasiainministeriö asetti syyskuussa 1993 Rahapelitoimikunnan, jolle annettiin kolme tehtävää. Ensimmäiseksi sen tuli selvittää ja määritellä ne edellytykset, jotka liittyminen Euroopan talousalueeseen ja myöhemmin Euroopan yhteisöön asettaisi kansalliselle arpajaislainsäädännölle. Toiseksi toimikunta sai tehtäväkseen ehdottaa arpajaislainsäädännön soveltamisalaa ja yksinoikeudella sallittavat arpajaistoiminnot. Kolmanneksi toimikunnan tuli selvittää valvontaa ja seurantaa koskevia tarpeita. (KM 1995:5.)

Rahapelitoimikunta luovutti lokakuussa 1994 sisäasiainministeriölle välimietinnön. Se sisälsi ehdotuksen hallituksen esitykseksi viihdelaitelaiksi. Toimikunta teki myös ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi arpajaislain 3 §:n ja arpajaisverolain 2 §:n muuttamisesta. Se valmisti ehdotuksen asetukseksi luvan hankkimisesta eräiden huvitusten järjestämiseen ja peliautomaattien pitämiseen annetun asetuksen 5 §:n muuttamisesta. Edelleen se teki ehdotukset raha-automaattiasetuksen muuttamisesta ja totopeliasetuksiksi. (KM 1995:5, 2.)

Viihdelaitelaki (L 164/1995) ja asetus raha-automaattiasetuksen muuttamisesta (A 185/1995) tulivat samanaikaisesti voimaan helmikuussa 1995. Tuolloin tuli myös voimaan asetus luvan hankkimisesta eräiden huvitusten järjestämiseen ja peliautomaattien pitämiseen annetun asetuksen 5 §:n muuttamisesta (A 188/1995). Laki arpajaislain 3 §:n muuttamisesta (L 146/1995) ja laki arpajaisverolain 2 §:n muuttamisesta (L 147/1995) tulivat myös voimaan helmikuussa 1995. Totopeliasetus (A 236/1995) tuli voimaan maaliskuussa 1995. (KM 1995:5, 2.)

Rahapelitoimikunnan mietintö valmistui helmikuussa 1995 (KM 1995:5). Toimikunta oli enemmistöltään yksimielinen ehdotuksista: yksi valtiovarainministeriön jäsen jätti veikkausvarojen käyttöä ja jakosuhteita koskevan eriävän mielipiteensä. Mietinnöstä pyydettiin lausunto viranomaiselta, yritystoiminnalta ja edunsaajilta. Yhteensä lausuntoja tuli 62 (joista neljä pyytämättä) muun muassa kaikilta puolueilta, keskeisiltä ministeriöiltä, lääninhallituksilta, keskusvirastoilta sekä edunvalvonta- ja kansalaisjärjestöiltä. Enemmistö lausunnon antaneista tahoista suhtautui ehdotuksiin myönteisesti. (HE 197/1999, 46.)

Arpajaislainsäädännön kokonaisuudistushanke

Lokakuussa 1996 sisäasiainministeriö asetti hankkeen valmistelemaan arpajaislainsäädännön kokonaisuudistusta. Työskentely pohjautui Rahapelitoimikunnan mietintöön ja siitä saatuihin lausuntoihin. Säädösehdotukset tuli saattaa hallituksen esityksen muotoon. Sisäasiainministeriö asetti lisäksi ohjaustyöryhmän, jonka tehtävä oli käsitellä hankkeen linjauksia ja muita kannanottoja. Ohjaus-

ryhmän jäsenistö muodostui eri ministeriöiden edustajista. Ohjausryhmä rajoitti työnsä koskemaan vain arpajaislakiluonnosta. Hankkeen tuli valmistua lokakuun 1997 loppuun mennessä, mutta määräaika jatkettiin kahdesti. Hanke sai työnsä valmiiksi helmikuussa 1998. Ohjausryhmä laati pöytäkirjan, jonka liitteenä oli arpajaislakiluonnos, mutta ohjausryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä. Eriävän mielipiteen antoivat oikeus-, kaupp- ja teollisuus-, valtiovarain- ja opetusministeriön edustajat. (HE 197/1999, 46–47.)

Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi valmisteltiin virkamiestyönä sisäasiainministeriössä. Valmistelussa hyödynnettiin rahapelitoimikunnan mietintöä, siitä saatuja lausuntoja ja arpajaislakihankkeen ohjausryhmän pöytäkirjan liitteenä ollutta arpajaislakiehdotusta. Lausunto hallituksen esitykseksi arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi pyydettiin muun muassa eri ministeriöiltä, viranomais- ja yritystoiminnan edustajilta, edunsaajien edustajilta, rahapeliyhtiöiltä ja puolueilta. Lausunnonantajia oli lopulta yhteensä 73. Arpajaislain uudistamista pidettiin tarpeellisena, mutta jotkin ehdotukset ja määritelmät saivat kritiikkiä osakseen. Tällaisia olivat rahapelitoiminnan järjestäminen yksinoikeudella, eräiden peliautomaattien ja -laitteiden lunastaminen valtiolle, arpajaisten määritelmä, vedonlyönti- ja totopelien määritelmät EY-oikeudellisen syrjimättömyyskiellon kannalta ja hevoskilpailuja koskevien vedonlyöntien järjestäminen. Lausuntojen perusteella hallituksen esityksessä ei enää ehdotettu peliautomaattien ja -laitteiden lunastamista. (HE 197/1999, 47.) Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin 30.12.1999 (HE 211/2001).

Eduskunta lähetti helmikuussa 2000 hallintovaliokuntaan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 197/1999). Hallintovaliokunta teki kolme lausumaehdotusta. Ensimmäinen lausumaehdotus koski arpajaisten yhteiskunnallisten vaikutusten jatkuvaa seurantaa ja arpajaisten toimeenpanon valvontaa. Valvontaorganisaation oheen ehdotettiin neuvottelukuntaa, jonka tehtävä olisi arpajaisten toimeenpanon tarkoituksenmukaisuuden arviointi ja tehtäväala laajempi kuin tavara-arpajaislautakunnan. Toinen lausumaehdotus koski uuden lainsäädännön toimivuuden seurantaa, mitä tulee tavara-arpajaisiin ja bingopeliin sekä yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintaan. Kolmas lausumaehdotus koski tietoteknisten verkkojen kansainvälistä luonnetta. Hallintovaliokunta edellytti, että internetissä tapahtuvan arpajaistoiminnan kansallista ja kansainvälistä sääntelytarvetta ja mahdollisuuksia selvitettäisiin. (HaVM 10/2001.)

Hallintovaliokunta käsitteli samassa yhteydessä myös lakialoitteen kuluttajansuojalain (L 38/1978) 2 luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisesta. Lain oli tarkoitus mahdollistaa jätteiden kierrätykseen kannustavien arpajaisten järjestäminen. Niin kutsuttuun ”tölkkilottoon” olisi voinut osallistua jättämällä kierrätettyihin nestepakkauksiin yhteystietonsa. Voittaja olisi arvottu tiettyinä

aikana osallistuneiden kierrättäjien keskuudesta. Laki hylättiin eduskunnan toisessa käsittelyssä.

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksille annettiin kolme tavoitetta. Ensimmäinen tavoite koski arpajaislainsäädännön yhtenäistämistä ja osittaista uudistamista. Toinen tavoite koski arpajaistuottojen käyttämisen turvaamista sosiaaliin ja sivistyksellisiin tarkoituksiin sekä yleishyödylliseen toimintaan. Kolmas tavoite käsitti arpajaistoiminnan valvonnan ja laittoman rahapelitoiminnan ja siihen kytkeytyvän rikollisuuden vähentämisen. Hallituksen esitykseen sisältyi alun perin periaate, jonka mukaan laki koskisi vastikkeellisia arpajaisia niiden toimeenpanosta riippumatta (”välineneutraliteetti”). (HE 211/2001.)

Arpajaislaki 1047/2001

Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2001 hallituksen esityksen arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999). Eduskunta sisällytti arpajaislakiin uudet momentit (5 §, 2 ja 3 momentit), jotka koskivat arpajaisten toimeenpanoa Ahvenanmaalla ja uhkasakon käyttöä velvollisuuden rikkomisen tapauksessa. Tasavallan presidentti päätti 13.7.2001 pyytää korkeimman oikeuden lausunnon momenttien yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa. Korkein oikeus totesi elokuussa 2001 antamassaan lausunnossa (KKO:2001:79), että arpajaislain 5 §:n momentit 2 ja 3 eivät ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa. Valtioneuvosto päätti syyskuussa 2001 peruuttaa tasavallan presidentille heinäkuussa 2001 tekemänsä vahvistamisesityksensä ja esittää, että presidentti jättäisi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien vahvistamatta. Presidentti päätti jättää lait vahvistamatta. Lait palautuivat eduskunnan käsiteltäviksi: ne lähetettiin perustuslakivaliokuntaan lausuttaviksi ja hallintovaliokuntaan mietinnön valmistamista varten. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 36/2001) hallintovaliokunnalle, että eduskunta voi hyväksyä vahvistamatta jääneen arpajaislain. (HE 211/2001.) Laki arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädettiin marraskuussa 2001.

Uusi arpajaislaki (1047/2001) astui voimaan vuoden 2002 alusta. Laki määritteli rahapelit arpajaisiksi, joissa voittona on rahaa. Rahapelit olivat Suomessa pääsääntöisesti kiellettyjä, ja arpajaislaki luetteli sallitut rahapelit, joita harjoitetaan valtioneuvoston antamalla toimiluvalla. Ahvenanmaan itsehallinnon nojalla arpajaislainsäädäntö kuului maakunnan lainsäädäntövaltaan ja sen puitteissa tapahtuva pelitoiminta oli järjestetty arpajaislailla.

Arpajaislainsäädäntö (1047/2001) katsoi rahapeleihin liittyvän yhteiskunnallisia riskejä, ja sääntelemättöminä niistä saattoi aiheutua haitallisia sosiaalisia

seuraamuksia. Arpajaislaissa todettiin, että on yhteiskunnan edun mukaista, että mahdollisimman suuri osa rahapelitoiminnan tuotoista käytettäisiin hyödyllisiin tarkoituksiin. Jos näin ei meneteltäisi, ainakin osa tieteen ja taiteen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen käytettävistä rahapelitoiminnan tuotoista olisi korvattava yhteiskunnan rahoituksella. Täten yhteiskunnalle kertyisi rahapelituottojen kautta säästöjä.

281

Politiikkaprosessin tiivistelmä

Vuosien 1993–2001 tapahtumia kuvastaa paine tehdä lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta Suomi täyttäisi EY-jäsenyyden mukanaan tuomat oikeudelliset velvoitteensa. Liittyminen Euroopan talousalueeseen ja myöhemmin Euroopan unioniin aiheutti tarpeen muutoksen kansallisen arpajaislainsäädännön piirissä. Makrotasolla huomioitiin vuonna 1966 voimaan tulleen arpajaislain (L 491/1965) muoto puitelakina ja tarve uudistaa arpajaislainsäädäntöä EY-puitteiden ja teknologisen kehityksen mukaisesti. Suomessa rahapelitoimintaa pidettiin edellytyksenä tuotoille, jotka on sittemmin jaettu eri ministeriöiden kautta erilaisiin kohteisiin ja edunsaajille.

Mesotasolla sisäasiainministeriön, valtioneuvoston sekä sosiaali- ja terveysministeriön roolit ovat olleet merkittäviä erilaisten hankkeiden ja ryhmien asettajina, jotta arpajaislainsäädännön uudistaminen etenee. Toisaalta hankkeissa ja ryhmissä ovat vaikuttaneet kokoonpanoista riippuen eri ministeriöiden edustajat, pysyvät asiantuntijat ja kuullut asiantuntijat. Hallituksen esitykset sisältyvät tähän tasoon, sillä niissä on otettu huomioon samalla tavoin kuin raporteissa se, mitä rahapelialalla tapahtuu kansainvälisesti.

Mikrotasolla erilaiset lausunnot rahapelaamisesta, rahapelitoiminnasta, rahapelaamisen sosiaalisista ja terveydellisistä haitoista ja ongelmapelaamisesta ovat vaikuttaneet osaltaan siihen, miten prosessi on edennyt aina arpajaislain uudistamiseen saakka vuonna 2002. Mikrotason toimintaa oli myös tutustuminen rahapelitoimintaan. Arpajaislakiprosessin ei voida sanoa olevan pelkästään horisontaalisesti etenevä prosessi, sillä mikrotason toiminta on vaikuttanut mesotason hankkeisiin, kokoonpanojen muodostamiseen ja hallituksen esityksiin. Erilaiset muutokset kokoonpanoissa ja jatkoajat viittaavat siihen, että prosessin aikana on etsitty suuntaa. Erilaiset viiveet, politiikan siirron palauttaminen makrotasolle, Ahvenanmaan itsehallinnon huomioiminen tai ”tölkkilotto”-lakialoitteen hylkääminen eivät kerro sinänsä epäonnistumisista vaan muutoksen suuruudesta rahapelipolitiikassa ja muutoksen monialaisista vaikutuksista rahapelitoimintaan.

Rahapelifoorumin linjausten seuraukset (2004–2010)

Keskustelu arpajaislain (L 1047/2001) uudistamisesta alkoi kuitenkin pian. Huhtikuussa 2004 valtioneuvosto asetti silloisen eduskunnan vaalikauden ajaksi laajapohjaisen Rahapelifoorumin pohtimaan rahapelitoimintaa ja -politiikkaa Suomessa (Sisäasiainministeriö 2006). Tässä luvussa kuvataan prosessia, jossa Rahapelifoorumin ehdotusten vaikutusta voidaan seurata aina vuoteen 2010 asti. Kyseisen työryhmän linjaukset ovat vaikuttaneet arpajaislakihankkeen uudistumiseen ja sitä kautta rahapelipolitiikkaan ja -toimintaan Suomessa. Poliitiikan siirtoprosessin kehys on edelleen sama, mutta kansallisten rakenteiden epäkohtia (esim. ikärajat, markkinointi, rahapelihaitat) käsitellään tarkemmin.

Rahapelifoorumi

Rahapelifoorumin jäseniä olivat eri puolueiden kansanedustajat, rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden kansliapäälliköt ja rahapeliyhtiöiden edustajat. Rahapelifoorumi asetti kolme työryhmää, jotka käsitelivät kukin rahapelejä, tavara-arpajais- ja bingopelejä sekä rahapelitoiminnan sosiaalisia vaikutuksia. Rahapelifoorumin tuli valmistella kansallisen rahapelipolitiikan linjaukset. Linjauksissa tuli ottaa huomioon rahapelitoiminnan kansainvälistyminen ja rahapelitoiminnan sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset (Sisäasiainministeriö 2006).

Linjaukset valmistuivat maaliskuussa 2006. Niissä todettiin rahapelien kohdalla suomalaisen rahapelijärjestelmän silloinen tila, rahapeleihin liittyvät haitat ja yleishyödyllisen toiminnan rahoitus. Haasteiksi luokiteltiin EY-oikeudellinen kehitys, ulkomainen ja laitton kotimainen pelitarjonta, teknologiakehitys ja rahapeliyhteisöjen välinen työnjako. Muissa kohdissa käsiteltiin rahapeliyhteisöjen ohjauspolitiikkaa, lupa- ja valvontaviranomaisten toimintaa, rahapelien saataavuutta ja ominaisuuksia, rahapelihaittojen ehkäisyä ja hoitoa, rahapelihaittojen tutkimusta sekä suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittämistä ja rahapelifoorumin jatkotyöskentelyä. (Sisäasiainministeriö 2006, 3–15.)

Tuolloin rahapelifoorumi katsoi, että lainsäädännössä ei ole välitöntä muutostarvetta, mutta rinnakkaisten yksinoikeuksien välistä rajanvetoa ja rahapeliyhteisöjä koskevia päätöksentekomenettelyjä tulisi selvittää. Se kehotti kuitenkin harkitsemaan, voivatko lupa- ja valvontaviranomaiset mahdollisesti tukea rahapeliyhteisöjen itsensä sääntelyä lupaehdotehdoillaan ilman lainsäädäntömuutoksia. Samanaikaisesti se ehdotti tarvittavien markkinoinnin ja ikärajojen sääntelyä sekä viranomaisvalvontaa koskevien lainsäädäntömuutosten valmistelua. (Sisäasiainministeriö 2006, 14–15.)

Edelleen rahapelifoorumi totesi linjauksissaan, että sisäasiainministeriön tulisi vastata rahapelilupien valmistelusta, pelisääntöjen vahvistamisesta ja rahapelifoorumin toiminnasta (Sisäasiainministeriö 2006, 9). Rahapelifoorumi päätti jatkaa rahapelijärjestelmän seurantaa ja käsittelyä. Erityisiksi selvityksen kohteiksi se nosti rinnakkaisten yksinoikeuksien välisen rajanvedon tulevaisuudessa ja rahapeliyhteisöjä koskevat päätökset (Sisäasiainministeriö 2006, 15).

Rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehittämisen koordinaatioryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2006 rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehittämisen koordinaatioryhmän, jonka tehtävä oli valmistella arpajaislain 52 §:n nojalla ehdotuksia, raportoida rahapelaamiseen liittyvistä haitoista sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ja tehdä ehdotuksia tavasta, jolla ehdotusten toteutumista seurataan. Ryhmän lopullinen kokoonpano muodostui sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasiainministeriön virkamiehistä sekä Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskuksen ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) edustajista. Lisäksi ryhmään nimettiin pysyviä asiantuntijoita eri ministeriöistä. Koordinaatioryhmä myös kuuli hoitotyön asiantuntijoita ja rahapeliyhteisön edustajia toimista, jotka koskivat rahapelien sosiaalisten haittojen vähentämistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 10.)

Koordinaatioryhmän tammikuussa 2008 julkistettu muistio sisälsi erilaisia ehkäisyä, hoitoa ja tutkimuksen kehittämistä koskevia ehdotuksia, jotka oli osoitettu arpajaislakityöryhmälle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle. Koordinaatiotyöryhmä teki erikseen ehdotuksia myös rahapelihaittojen alueellisen ja paikallisen ehkäisyn ja hoidon kehittamisestä ja ehdotusten seurannasta sekä perusteli ehdotukset. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 15–16.)

Koordinaatioryhmä kirjasi rahapelipolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi ja arpajaislainsäädännön perusteeksi sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen ehkäisyn ja vähentämisen, rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamisen sekä väärinkäytösten ja rikosten estämisen. Se ehdotti, että arpajaislakiin kirjataan yhteinen 18 vuoden alaikäraja kaikille rahapeleille, rahapelien markkinointi kielletään lukuun ottamatta asiantietoa ja kaikkiin rahapeleihin otetaan käyttöön pelaajien tunnistamisjärjestelmä ikärajan valvomiseksi ja pelaamisen säätelämiseksi. Lisäksi se ehdotti, että arpajaisten toimeenpanon valvontaa tulee tehostaa ja laillisesti toimivien peliyhteisöjen toiminta tulee turvata suhteessa laittomaan tarjontaan. Ehdotusten toteuttamisen seuranta annettaisiin ministeriöiden välisen lakisäätöisen työryhmän eli arpajaislakityöryhmän tehtäväksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 15, 31).

Arpajaislakihanke

284

Sisäasiainministeriö asetti marraskuussa 2007 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen, joka oli kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa annettiin ehdotukset rahapelifoorumin linjauksiin liittyvistä rahapelejä koskevista säädösesityksistä. Toisessa vaiheessa annettiin ehdotukset rahapelien toimeenpanoa koskevan yksinoikeusjärjestelmän perusteisiin, rahapelitoimintaan ja laajemminkin arpajaisiin liittyvän valvonnan organisointiin ja resursointiin sekä rahapelien toimeenpanoon kytkeytyvän sosiaalisen vastuun toteuttamiseen liittyvistä säädösesityksistä. (Sisäasiainministeriö 2008, 2.)

Hankkeen ohjausryhmä luovutti asiaa koskevan väliraportin huhtikuussa 2008. Sen pohjalta eduskunnalle annettiin virkamiestyönä valmisteltu hallituksen esitys ja rangaistussäännösten uudistusta koskeva täydentävä hallituksen esitys. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettiin toteutettaviksi rahapelifoorumin ehdottamat arpajaislain ja rikoslain muutokset.

Hankkeen väliraportti sisälsi ohjausryhmän ehdotukset ensimmäisen vaiheen lainmuutoksiksi ja luonnokset niiden perusteluiksi. Ehdotukset valmisteltiin virkamiestyönä hallituksen esityksen luonnokseksi ja lausuntopalautteiden pohjalta. (Sisäasiainministeriö 2008, 6.) Esityksellä oli kaksi tavoitetta: tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä ja lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Esityksen vaikutusten todettiin olevan taloudellisia, viranomaisten toimintaan liittyviä ja yhteiskunnallisia. Uuden, 18 vuoden ikärajan todettiin laskevan rahapeliyhteisöjen liikevaihtoa kymmenillä miljoonilla euroilla ja samalla ikärajan varmistaminen nostaisi näiden kustannuksia. Lupa- ja valvontaviranomaiset saisivat uusiksi tehtävikseen rahapelien markkinoinnin valvonnan sekä rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämisasiat. Edelleen ongelmapelaajien hoito aiheuttaa yhteiskunnalle kustannuksia. (Sisäasiainministeriö 2008, 7–8.)

Erikseen väliraportissa lueteltiin arpajaislakihankkeen toisen vaiheen teemat, jotka olivat toimilupajärjestelmä (syrjimättömyys ja laillisten monopolien mahdollisuus), rahapeliyhteisöjen ohjaus, pelaajien tunnistaminen myös rahapeliautomaateilla, nettipokeri ja muut uudet pelimuodot, ulkomaille nettipelaamisen estäminen tai rajoittaminen, lupa- ja valvontaviranomaisen organisointi ja resursointi sekä peliongelmien seurannan, tutkimuksen, ehkäisyn ja hoidon voimavarat (Sisäasiainministeriö 2008, 23). Väliraportin pohjalta annettiin hallituksen esitykset (HE 96/2008; HE 212/2008).

Arpajaislakihankkeen loppuraportti luovutettiin huhtikuussa 2009 (Sisäasiainministeriö 2009). Loppuraportti sisälsi rahapelijärjestelmää, rahapelien jaottelua, rahapelitoiminnan ohjausta ja valvontaviranomaisen organisointia koskevat säädösesitykset. Ohjausryhmä ehdotti myös, että selvitetäisiin rahapeliyhteisöjen peli- ja jakeluteknisen yhteistyön mahdollisuudet.

Loppuraportissa arvioidaan julkisen vallan ohjauksessa olevaa yksinoikeusjärjestelmää siten, että sen on katsottu olevan ”tehokkain ja oikeasuhtaisin keino ehkäistä rikoksia ja pelihaittoja”. Yksinoikeusjärjestelmä on myös estänyt petoksellisen rahapelitoiminnan järjestämisen, harmaan talouden ja järjestäytyneen rikollisuuden. Vallitseva toimilupajärjestelmä todettiin kuitenkin läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta ongelmalliseksi ja lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmä nähdään vaihtoehtona. (Sisäasiainministeriö 2009, 9.)

Loppuraportin keskeiset ehdotukset koskivat seuraavia seikkoja:

- Ehdotettiin siirtymistä muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään.
- Ehdotettiin, että rahapeliin sallitut toimintamuodot luettelaisiin arpajaislaissa, jokainen rahapeliyhteisö saisi tarjota rahapelejäan myös internetissä ja hevosrahapelejä saisi tulevaisuudessa tarjota vain Fintoto Oy.
- Rahapelitoiminnan ohjauksesta esitettiin rahapeliin evaluointia, lupaehtojen muuttamista määräyksiksi, rahapelaajan tunnistamista, peli- ja pelaajakohdaisia rajoituksia, valtion määräysvaltaa rahapeliyhteisöjen hallituksissa ja neuvottelukunnan perustamista.
- Valvontaviranomaisen organisoinnista ehdotettiin, että rahapelituottojen tapauksessa valtioneuvosto- tai ministeriötaso säilyisi, mutta alemmat rahapeliasiat siirrettäisiin Poliisihallitukseen.

Esityksen vaikutusten todettiin olevan taloudellisia ja yhteiskunnallisia ja liittyvän viranomaisten toimintaan. Veikkaus Oy menettäisi rahapelituotot hevosveikkauksesta. Internetin rahapelaamisen määrä riippuisi valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävistä määräyksistä ja sisäasiainministeriön vahvistamista pelisäännöistä. Rahapeliin hoidon tulisi olla paremmin resursoitu Poliisihallituksessa ja sisäasiainministeriössä. Esityksen tavoite oli ehkäistä rikollisuutta ja rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä taata yleishyödyllinen kansalaistoiminta. Samalla todetaan uudelleen, että ongelmapelaajien hoito aiheuttaa kustannuksia yhteiskunnalle. (Sisäasiainministeriö 2009, 9–17.)

Loppuraportista annettujen lausuntopalauteiden perusteella tarkennettiin rahapeliyhteisöjen ohjaukseen liittyviä säännöksiä. Sisäasiainministeriön virkamiestyönä tehdystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin kommentit rahapeliyhteisöjen ohjaukseen liittyviltä tahoilta eli ministeriöistä ja rahapeliyhteisöiltä itseltään. Erikseen kommenttinsa antoivat Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Elämä On Parasta Huumetta ry. Luonnokset säädösehdotuksiksi annettiin syyskuussa 2010. (HE 207/2010, 15.)

Hallituksen esityksessä laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 207/2010) todettiin, että ensimmäisen vaiheen uudistusten (tulivat voimaan 1.10.2010) tarkoitus oli tehostaa rahapelaamisesta

aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä (rahapeliin markkinointi, yleinen ikäraja, viranomaisten keinot puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan) ja tehostamista tulisi jatkaa julkisen vallan ohjausta tiukentamalla (HE 207/2010, 8). Valtioneuvoston demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen (4.2.2010) mukaan yksinoikeuden turvaaminen on tulevaisuudessakin välttämätöntä, koska siten taataan haittojen ja ongelmien ehkäisy. Rahapelimonopoliin tuotot tulee vastaisuudessakin käyttää kokonaisuudessaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (HE 207/2010, 15.) Uuden arpajaislain on määrä tulla voimaan 1.1.2012.

Linjausten seurausten merkitykset

Rahapelifoorumi jatkoi Rahapelitoimikunnan työtä, mutta paljon selkeämmässä kehityksessä, sillä sen asettamisen aikoihin Suomi oli ehtinyt olla EU:n jäsen melkein 10 vuotta. Vuosina 2004–2010 yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen tarve ja rahapelaamisen sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisy nousivat rahapelipolitiikan prioriteeteiksi. Toisaalta laittoman rahapelitoiminnan valvonta ja estäminen ja teknologiseen kehitykseen vastaaminen ovat olleet uusia haasteita suomalaisille lainsäätäjille ja rahapelilupaviranomaisille. Vaikka sinänsä politiikkaprosessi on tapahtunut samoissa puitteissa kuin vuosien 1993–2001 prosessi, ulkomaisten rahapeliyhtiöiden toiminta Suomessa, internetissä räjähdysmäisesti kasvanut rahapelitarjonta, suomalaisten rahapelaaminen ulkomaille internetin kautta ja ongelmapelaamisen lisääntyminen ovat vaikuttaneet politiikan siirrossa. Uudet taloudelliset, teknologiset ja ideologiset rakenteet ovat vaikuttaneet tässä tapauksessa politiikan siirtoon ja ylipäätään prosessin luonteeseen (vrt. Evans ja Davies 1999, 373). Kuten seuraavassa luvussa tullaan näyttämään, myös EY-oikeudelliset puitteet muuttuivat Rahapelifoorumia edeltävänä ja seuraavana aikana selkeämmiksi, kun Euroopan yhteisöjen tuomioistuin alkoi käsitellä rahapelitoimintaa koskevia ennakkoratkaisupyyntöjä.

Arpajaistoiminnan asema Euroopan unionissa

Euroopan unionissa arpajaistoiminnan sääntely on riippunut pitkälti kansallisesta lainsäädännöstä. Etärahapelaaminen on tuonut omat haasteensa EU-maille. Yhtäältä eri maat sääntelevät kansalaistensa rahapelaamista ulkomaille eri tavoin, toisaalta ulkomaisten rahapeliyhtiöiden toimintaan suhtaudutaan eri tavoin. Vuonna 1995 Rahapelitoimikunta totesi mietinnössään, että EU:ssa ei ollut tuolloin rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä eikä jäsenvaltiota sitovia direktiivejä

ollut annettu. Rooman sopimuksessa ja ETA-sopimuksessa ei mainittu rahapeli-toimintaa erikseen. Sen sijaan EU-tuomioistuimen päätökset olivat jäsenmaita sitovia, kuten Schindler-asiassa (C-275/92). (KM 1995:5, 57.)

Arpajaistoiminta EU:n sisämarkkinoilla 1986–1992

287 Arpajaistoiminnan asemaa ja yhteneväisyyksiä eri EU-maiden välillä on selvitetty 1980-luvulta lähtien. Iso-Britannia pyysi vuonna 1986 Euroopan yhteisöjen komissiota selvittämään arpajaissektorin aseman yhteismarkkinoilla (Heikkilä ym. 2002, 1025). EY:n parlamentin jäsenet olivat tiedustelleet komissiolta markkinoiden sääntelystä ja vapaan liikkuvuuden rajoituksista rahapelitoiminnassa. Yksityiset rahapeliyhtiöt esittivät rahapelitoimintaa EU:ssa koskevia vaatimuksia. (KM 1995:5, 57–58.)

Syksyllä 1989 komissio tilasi selvityksen kilpailuasioista vastanneelta kolmannelta pääosastolta (DG III) yhteisön rahapelimarkkinatilanteesta. Selvityksen perusteeksi tilattiin tutkimus englantilaiselta konsulttiyritykseltä. Vuonna 1991 julkaistun tutkimuksen (Commission of the European Communities 1991) mukaan Euroopan yhteisön rahapelimarkkinat erosivat suuresti toisistaan kansallisten mieltymysten ja lainsäädäntöympäristön perusteella. Jokaisessa jäsenvaltiossa sekä valvontaviranomaisten että peliyritysten huoli rikollisuudesta ja yleisen edun intressit tulivat esille. Tulevaisuudessa oli sen sijaan odotettavissa suuria muutoksia: rajojen ylitse tapahtuvan vedonlyönnin katsottiin lisääntyvän, televiestinnän kehittyvän ja kuluttajien muuttuvan vaativammiksi. Rahapelimarkkinat olivat jäsenvaltioille tärkeä tulonlähde. (Laurila 1994, 110–111; KM 1995:5, 57.) Kolmas pääosasto järjesti kuulemistilaisuuksia jäsenmaiden hallituksille ja muille tahoille. Tuolloin keskeisiä kysymyksiä olivat, kuuluuko rahapelitoiminta integraation piiriin ja kuinka sovelletaan Rooman sopimuksen vapausperiaatteita. Jäsenmaat katsoivat, että rahapelitoimintaa tulisi säädellä kansallisesti, kun taas rahapeliyhtiöt vaativat liberalisointia. Pääosasto sai selvityksensä valmiiksi elokuussa 1992, mutta sitä ei julkaistu. (KM 1995:5, 57–58.)

Edellä mainitun selvitystyön yhteydessä komissio valmisti ehdotusta direktiiviksi, joka olisi vaiheittain vapauttanut rahapelimarkkinoita. Sen mukaan rahapelitoiminta oli Rooman sopimuksen tarkoittamien, elinkeinoja koskevien, vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvien yleisten sääntöjen mukaista toimintaa. Sen suunnitelmissa oli sallia rajat ylittävä arpajaistoiminta, jolla olisi edistetty kuluttajien mahdollisuuksia valita haluamansa arpajaismuoto. (KM 1995:5, 58–59; Heikkilä ym. 2002, 1025.)

Rahapelilainsäädännön harmonisointihanke kuitenkin kariutui pitkälti jäsenvaltioiden tiukkaan ja yksimieliseen vastustukseen (Varvio 2007, 19). Euroopan komissio ilmoitti Eurooppa-neuvoston Edinburghin kokouksessa joulukuussa 1992, ettei se aio valmistella rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä.

Rahapelejä pidettiin Rooman sopimuksessa tarkoitettuina palveluina. Päätelmässä kuitenkin huomautettiin, että yhdentymisen edetessä ja teknologien avatessa markkinoita, komissio ei sulje pois mahdollisuutta arvioida asiaa uudelleen (KM 1995:5, 59; Heikkilä ym. 2002, 1025).

Vapautta, syrjintää vai rajoituksia?

Rahapelitoiminnan kannalta keskeisimpiä suuntaa näyttäviä artikloja olivat Rooman sopimuksen artikkelit 59–66. Säädösten tavoite oli mahdollistaa palvelujen vapaa tarjonta ja poistaa sellaiset kansalliset järjestelyt, joiden voitiin katsoa syrjivän palveluiden tarjoajia kansalaisuuden perusteella. Kilpailuoikeuden ytimen muodostivat 85–90 artikkelit, joilla luotiin yrityksille kilpailuoikeudelliset säännöt. Rahapelimonopoliin kohdalla monopolin perusta oli liitettävissä kansallisiin säädöksiin, ei yritysten välisiin sopimuksiin. (Koivurinta 1998, 78–79.)

Hallituksen esityksessä (HE 197/1999) arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todettiin edelleen, että yhtenäistä mallia arpajaisten sääntelylle ei ollut. Toimeenpano oli sallittua valtion antaman rahapeliluvan nojalla ja arpajaisten sallittavuus riippui ”yhteiskunnassa vallitsevista moraalisisista arvostuksista ja historiallisesta perinteestä”. Arpajaistoiminnan sääntelyyn EU-maissa vaikuttavat monet perusteet. Näitä ovat muun muassa arpajaistuottojen keskeisyys rahoitusmuotona (valtion menot, yleishyödylliset ja aatteelliset tarkoitukset), kuluttajansuoja, rikollisuuden ehkäisy sekä liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuvat sosiaaliset ja terveydelliset haitat (KM 1995:5, 58; HE 197/1999).

Yhteisön rahapelejä koskeva oikeusohjaus perustuu yhteisöjen tuomioistuimen rahapelialaa koskeviin ennakkoratkaisuihin (ks. liitetaulukko). Ensimmäinen alaa koskeva ennakkoratkaisu (C-275/92 Schindler) annettiin vuonna 1994. Tuomioistuin antoi tässä tuomiossa unionitasoiset rahapelitoiminnan peruslinjaukset. (Sisäasiainministeriö ym. 2009, 66.) Näistä Läärän (C-124/97) ja Lindmanin (C-42/02) tapaukset ovat lähimpänä Suomen arpajaislainsäädäntöä, mutta jokainen asia ja sitä kautta ennakkoratkaisu vaikuttavat myös Suomessa tapahtuvaan rahapelitoimintaan ja sen sääntelyyn. Liga Portuguesa- (C-42/07) ja Sporting Exchange (C-203/08) -asiat ovat tuoneet käsiteltäväksi internetissä tapahtuvan rahapelitoiminnan EY-tuomioistuimeen.

Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden, sijoittautumisoikeuden tai vapaan liikkuvuuden rajoitukset tulevat perustelluiksi rahapelitoiminnassa, mikäli ne täyttävät rajoitusten hyväksyttävyydelle asetetut edellytykset (yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, tehokkuus, suhteellisuus ja syrjimättömyys). Rajoituksilla tulee pyrkiä asetettuihin tavoitteisiin ja niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. (Sisäasiainministeriö 2009, 8.) Mikäli järjestely täyttää

rajoitusten hyväksyttävyydelle asetetut edellytykset, rahapelin toteuttaminen voidaan jäsenvaltiossa antaa tietyn yksinoikeusyhteisön tehtäväksi.

Jäsenvaltioiden kansallisten rahapelimonopoliin suhdetta yhteisön oikeuteen on oikeuskäytännössä arvioitu EY-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta (EY 28 artikla), sijoittautumisoikeutta (EY 43 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 artikla) koskevien määräysten perusteella. Rahapelitoiminta jätettiin niin sanotun palveludirektiivin (2006/123/EY) ulkopuolelle toiminnan erityisen luonteen vuoksi. (Sisäasiainministeriö 2009, 8.). Tästä huolimatta EU-oikeus asettaa tietyt rajat jäsenvaltioiden suvereniteetille. Kuten Anni Niinikoski (2005, 1) toteaa, ”EU-oikeudellisen kehityksen muodostaminen rahapelitoiminnan osalta on pitkälti tasapainoilua sisämarkkinavapauksien ja niistä tehtävien poikkeuksien välillä. Myös jäsenvaltion toimivaltakysymykset nousevat vahvasti esiin.”

Suomalainen arpajaislainsäädäntö ja EU-oikeudellisuus

Suomessa tapahtuva rahapelitoiminta on ollut myös EY:n komission käsiteltävänä. Euroopan yhteisöjen komissio lähetti Suomelle vuonna 2006 virallisen huomautuksen ja vuonna 2007 perustellun lausunnon. Komissio katsoi, että Suomi ei ollut täyttänyt EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvollisuuksia. Suomi rajoitti komission näkemyksen mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta urheiluviedonlyönnissä. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun toukokuussa 2007 (Korkein hallinto-oikeus 2007). Siinä todettiin, että Suomen arpajaislaki pyrkii toteuttamaan rahapelitoimintaa koskevat tavoitteet, jotka ovat yhteensopivia EY-oikeudellisten vaatimusten kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Veikkaus Oy:n toiminnassa todetut puutteet ovat korjattavissa lainsäädäntöä ja sen soveltamista kehittämällä ja tarkentamalla. Suomi vastasi perusteltuun lausuntoon todeten, ettei se ole rajoittanut perusteettomasti urheiluviedonlyöntipalvelujen tarjoamista ja markkinointia. Näin ollen se ei ole laiminlyönyt EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Komissio ei ole ryhtynyt asiassa uusiin toimiin. (Sisäasiainministeriö 2008, 4; Sisäasiainministeriö ym. 2009, 66.)

Suomen arpajaislainsäädännön EU-oikeudellisuutta on arvioitu myös kotimaisissa tuomioistuimissa. Korkein oikeus (2005) otti kantaa tapauksessa, jossa ahvenanmaalaisen PAF-rahapeliyhtiön johtohenkilöitä oli syytetty arpajaisrikoksesta. Se totesi, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei tue sellaista käsitystä, että yksinoikeuteen perustuva järjestelmä olisi ristiriidassa EY-oikeuden vaatimusten kanssa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus (2007) katsoi, että kokonaisuutena arvioiden Suomen arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytännöt pyrkivät niiden rahapelitoimintaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen, joiden on puolestaan todettu olevan yhteensopivia EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten kanssa.

Diffuusion ja siirron prosessit EU-kehyksessä

Arpajaistoiminnan asema EU:ssa perustui jo ennen Suomen liittymistä Euroopan yhteisöön Rooman sopimuksessa määriteltyihin, sisämarkkinoita koskeviin direktiiveihin ja jäsenmaiden kansallisiin lainsäädäntöihin. Poliitiikan diffuusio (Shipan ja Volden 2008, 841) voidaan ymmärtää rahapelialan tapauksessa prosessiksi, jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisut vaikuttavat kaikkien jäsenmaiden rahapelitoimintaan. EU-kehyksissä rahapelialan piirissä diffuusio tapahtui niin oppimisen, taloudellisen kilpailun, jäljittelyn kuin pakottamisen mekanismienkin keinoin (Shipan ja Volden 2008, 841–844.) Diffuusion prosessiin vaikuttivat myös Euroopan komission päätös vuodelta 1992 ja rahapeliyhtiöiden toiveet rahapelitoiminnan liberalisoimisesta. Vaikka kansalliset toimijat ovat halunneet rajoittaa taloudellista kilpailua eri tavoin, Suomen tapauksessa yleishyödylliset tarkoituksetperät ja rahapelihaittojen ehkäisy eivät enää sellaisinaan perustele yksinoikeusjärjestelmää. Toisaalta politiikan siirtoprosessia voidaan analysoida EU-lainsäädännön harmonisointiyrityksen myötä. Kyseinen yritys oli vähemmän läpinäkyvä prosessi kuin aiemmin kuvailtu arpajaislain uudistamisvaihe Suomessa vuosina 1993–2001, sillä vaikka Euroopan komissio järjesti kuulemistilaisuuksia, sen tilaama selvitys jäi julkaisematta. Jos harmonisointiyritys olisi toteutunut, Suomi olisi joutunut muuttamaan lainsäädäntöään paljon perusteellisemmin, jolloin kyse olisi ollut kovemmasta siirrosta (Evans ja Davies 1999, 382.)

Lopuksi

1990-luvun alusta lähtien Suomi on joutunut vastaamaan niin EU:sta tuleviin lainsäädännöllisiin haasteisiin kuin rahapelitoiminnan kansainvälistymisestä johtuvaan kiristyneeseen kilpailuunkin. Suomalaista rahapelipolitiikkaa on muokattu ylläpitäen kansallisia tavoitteita, kuten yksinoikeusjärjestelmän säilyttämistä, rahapelitoiminnan yleishyödyllisyyttä ja rahapelihaittojen ehkäisyä, mutta samalla ottaen huomioon EU-tason ennakkoratkaisut ja huomautukset. Poliitiikan siirto on tapahtunut muuttuvissa olosuhteissa, jolloin on etsitty poliittisia ratkaisuja asetetuissa kokoonpanoissa uusiin kehyksiin.

Haastavinta lainsäätäjille ja päättäjille politiikan siirron prosessissa on itse rahapelitoiminnan luonne. Yhtäältä rahapelit ovat kiellettyjä Suomessa, mutta toisaalta kolmen monopoliyhtiön vuosittaiset rahapelaamisesta tulevat tuotot jaetaan avustuksina tieteelle, taiteelle, urheilulle, nuorisotyölle, järjestötoimintaan ja hevoskasvatukseen. Myös arpajaisverolakia on muutettu (L 951/2010) siten, että arpajaisveroaste on nostettu 10 prosenttiin tuotosta kaikkien yksin-

oikeudella toimeenpantavien arpajaisten kohdalla (totopelien arpajaisvero on 9,5 %). Vaikuttaa siltä, että rahapelipolitiikan kohdalla politiikan siirto myötäilee aiemmin mainittuja kansallisia tavoitteita, vaikka samalla se tapahtuu EU:n lainsäädännöllisissä puitteissa. Poliitiikan diffuusion kohdalla suomalainen rahapelipolitiikka suodattaa erilaisia ulkomaisia rahapelipoliittisia päätöksiä ottaen niistä tarpeelliset vaikutteet.

291 Suomalaisen rahapelipolitiikan kannalta EY:n puitteissa annetut ennakoratkaisut ja päätökset vaikuttavat kansallisen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiseen, mutta myös etärahapelaamisen sääntelyyn. Merkintöjä näistä löytyy pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta (Hallitusohjelma 2011, 62). Kotimaisen rahapelitoiminnan laajeneminen sähköisissä jakelukanavissa ja suomalaisten rahapeliyhtiöiden kilpailu nettirahapelaajista on otettava huomioon seikkoina, jotka tulevat vaikuttamaan tulevaisuuden rahapelipolitiikassa.

Lähteet

Aho P, Turja T. Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Helsinki: Taloustutkimus ja Sosiaali- ja terveysministeriö, 2007.

Asetukset:

A 187/1995. Asetus raha-automaattiasetuksen muuttamisesta.

A 188/1995. Asetus luvan hankkimisesta eräiden huvitusten järjestämiseen ja peliautomaattien pitämiseen annetun asetuksen 5 §:n muuttamisesta.

A 236/1995. Totopeliasetus.

Commission of the European Communities. Gambling in the single market. A study of the current and legal and market situations. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991.

Dolowitz D, Marsh D. Who learns what from whom. A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 1996; 44 (2): 343–357.

Dolowitz D, Marsh D. Learning from abroad. The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 2000; 13 (1): 5–23.

Dwyer P, Ellison N. 'We nicked stuff from all over the place'. Policy transfer or muddling through? *Policy and Politics* 2009; 37 (3): 389–407.

Evans M, Davies J. Understanding policy transfer. A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration* 1999; 77 (2): 361–385.

GamingLaw. Denmark to end gambling monopoly. Saatavissa: <<http://www.gaminglaw.eu/actuality-284/denmark-to-end-gambling-monopoly.html>>. Viitattu 3.3.2011.

Götestam KG, Johansson A. Norway. Julkaisussa: Meyer G, Hayer T, Griffiths M, toim. Problem gambling in Europe. Challenges, prevention, and interventions. New York, NY: Springer, 2009: 209–218.

Hallituksen esitykset:

HE 197/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 211/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.

HE 96/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 212/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä.

HE 125/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaisverolain muuttamisesta.

HE 207/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007.

Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.

HAVM 10/2001. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heikkilä J, Laine J, Salo J. Rajat ylittävien etärahapelien sääntely. Defensor Legis 2002; 6: 1018–1043.

Hulme R. Policy transfer and the internationalisation of social policy. Social Policy and Society 2005; 4 (4): 417–425.

KM 1995:5. Rahapelitoimikunnan mietintö.

Koivurinta H. Suomen rahapelimonopolit. Tarkasteltavana erityisesti rahapeliyhtiöiden hallinnollinen asema ja monopolijärjestelmä. Vaasa: Vaasan yliopisto, 1998.

Korkein hallinto-oikeus. Rahapelilupa – Yksinoikeusyhteisö – Monopoli – Arpajaislain unioninoikeuden mukaisuus. Helsinki: Korkein hallinto-oikeus, Päätöksiä, KHO: 2007:28.

Korkein oikeus. Ahvenanmaa – Arpajaislaki – Rahapeli – Toimivalta. Helsinki: Korkein oikeus, Lausunto, KKO:2001:79.

Korkein oikeus. Arpajaislaki. Helsinki: Korkein oikeus, Ennakkoratkaisut, KKO:2005:27.

Lait:

L 491/1965. Arpajaislaki.

L 552/1992. Arpajaisverolaki.

L 146/1995. Laki arpajaislain 3 §:n muuttamisesta.

L 147/1995. Laki arpajaisverolain 2 §:n muuttamisesta.

L 164/1995. Viihdelaitelaki.

L 1047/2001. Arpajaislaki.

L 951/2010. Laki arpajaisverolain muuttamisesta.

Laurila M. Yksinoikeudet ja kilpailu rahapelitoiminnassa – tarkasteltavana erityisesti Raha-automaattiyhdistys. Helsinki: Kansainvälisen talousoikeuden instituutti, KATTI 14, 1994.

Niemelä M. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008.

Niinikoski A. Rahapelitoiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset edellytykset. Turku: Turun yliopisto, 2005.

PeVL 36/2001. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Raunio T, Saari J. Euroopan unionin jännitteet. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, Eurooppatietoa & Yhteiskunta nro 194, 2009.

Raunio T, Tiilikainen T. Finland in the European Union. London: Routledge, 2003.

Shipan CR, Volden C. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science* 2008; 52 (4): 840–857.

Sisäasiainministeriö. Suomalainen rahapeli-, bingo- ja tavarapajais- ja rahankeräyspolitiikka. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 28, 2006.

Sisäasiainministeriö. Arpajaislakihankkeen väliraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2008.

Sisäasiainministeriö. Arpajaislakihankkeen loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2009.

Sisäasiainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirja. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, 2009.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Rahapelihaittojen ehkäisy 2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 71, 2007.

Tryggvesson K. Internet poker. Prevalence and problems in Sweden 2006. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 2009; 26 (6): 503–519.

Unalan D. An analytical framework for policy transfer in the EU context. *Policy and Politics* 2009; 37 (3): 439–452.

Varvio S. Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään. Helsinki: Stakes, 2007.

Liitetaulukko. Yhteisöjen tuomioistuimen rahapelialaa koskevat ennakkoratkaisut.

Asia	Ennakkoratkaisupyyntö	Asianosaiset	Tuomion tiivistelmä	Pvm.
C-275/92 Schindler	EY 30, 36, 56, 59 Palvelujen tarjoamisen vapaus; perustamissopimuksen määräykset; soveltamisala; arpajaisia koskevien mainosten ja arpalippujen maahantuonti	Her Majesty's Customs and Excise vs. Gerhart Schindler ja Jörg Schindler	Kansallinen lainsäädäntö muodostaa esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle; lainsäädännön perusteena sosiaalipoliittiset näkökohdat ja väärinkäytösten estäminen	24.3.1994 Yhteisöjen tuomioistuin
C-124/97 Läärä	C-275/92 Schindler, EY 28, EY 30, EY 46, EY 49, EY 50 Palvelujen tarjoamisen vapaus; yksinoikeus toiminnan harjoittamiseen; raha-automaatit	Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd, Oy Transatlantic Ltd vs. Jyväskylän kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio	Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle; raha-automaattitoiminnan yksinoikeudet; yleisen edun mukaiset päämäärät	21.9.1999 Yhteisöjen tuomioistuin
C-67/98 Zenatti	Palvelujen tarjoamisen vapaus; vedonlyöntien kerääminen	Questore di Verona vs. Diego Zenatti	Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle; yksinoikeus urheilukilpailujen vedonlyöntien keräämiseen; sosiaalipoliittiset tavoitteet	21.10.1999 Yhteisöjen tuomioistuin
C-6/01 Anomar ym.	EY 2, EY 28, EY 29, EY 31, EY 49 Rahapelitoiminnan rajoittaminen kasinoihin	Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) ym. vs. Estado português	Raha- tai onnenpelit ovat taloudellista toimintaa; raha- tai onnenpelilaitteiden pelattavana pitämisestä on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna palveluja koskevana toimintana; kansallinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa; sosiaalipolitiikkaan ja petosten ehkäisyyn liittyvät näkökohdat; kansallinen lainsäädäntö ja yhteisön oikeus; kansallisten viranomaisten harkintavalta	11.9.2003 Yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto)
C-243/01 Gambelli ym.	EY 43, EY 49 Sijoittautumisvapaus; palvelujen tarjoamisen vapaus; urheilutapahtumiin liittyvien vetojen kerääminen	Piergiorgio Gambelli ym. vs. Tribunale di Ascoli Piceno	Kansallinen lainsäädäntö muodostaa rajoituksen sijoittautumisvapaudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle; kansallisen lainsäädännön tavoitteet	6.11.2003 Yhteisöjen tuomioistuin

Jatkoa liitetaulukkaan.

Asia	Ennakkoratkaisupyyntö	Asianosaiset	Tuomion tiivistelmä	Pvm.
C-42/02 Lindman	E 49 Palvelujen tarjoamisen vapaus; arpajaislipukkeet; toisessa jäsenvaltiossa toimeenpannussa arpajaisissa voitettu summa; tulovero; arpajaisvero; Ahvenanmaan erityissäätely	Diana Elisabeth Lindman Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (Suomi)	Palvelujen tarjoamisen vapaus; rajoitukset; verolainsäädäntö; arpajaisvoittojen verotus; poikkeusta, joka koskee ainoastaan kotimaassa toimeenpannuissa arpajaisissa saatuja voittoja, ei voida hyväksyä	13.11.2003 Yhteisöjen tuomioistuin (viides jaosto)
C-338/04, C-359/04, C-360/04 Placanica ym.	EY 43, EY 49 Sijoittautumisvapaus; palvelujen tarjoamisen vapaus; urheilutapahtumiin liittyvien vetojen kerääminen	Massimiliano Placanica vs. Tribunale di Larino Christian Palazzese, Angelo Sorricchio vs. Tribunale di Teramo	Kansallinen lainsäädäntö rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta; kansallinen lainsäädäntö ja rikollisten tai vilpillisten päämäärien estäminen; pääomayhtiöiden poissulkeminen; ilman toimilupaa tai lupaa toimivat henkilöt	6.3.2007 Yhteisöjen tuomioistuinten tuomio (suuri jaosto)
C-260/04 Euroopan yhteisöjen komissio	Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen; sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus; julkisia palveluja koskevat toimitukset; hevoskilpailujen vedonlyöntien järjestämistä ja niiden keräämistä koskevien 329 toimituksen uudistaminen ilman tarjoussuoritusvelvoitetta; julkisuus- ja avoimuusvelvollisuus	Euroopan yhteisöjen komissio vs. Italian tasavalta	Yhteisön oikeus; periaatteet; yhdenvertainen kohtelu; kansalaisuuteen perustuva syrjintä (EY 43, EY 49)	13.9.2007 Yhteisöjen tuomioistuinten tuomio (neljäs jaosto)
C-42/07 Liga Portuguesa	EY 49 Palveluiden tarjoamisen vapauden rajoittaminen; rahapeliä pelattavana internetissä	Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd vs. Departamento de Jogos da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa	Palvelujen tarjoamisen vapaus ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään muihin jäsenvaltioihin sijoittuneita toimijoita tarjoamasta rahapelejä internetissä jäsenvaltion alueella	8.9.2009 Yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto)

Liitetaulukko jatkuu.

Jatkoa liitetaulukkoon.

Asia	Ennakkoratkaisupyyntö	Asianosaiset	Tuomion tiivistelmä	Pvm.
C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07 Stoß ym.	EY 43, EY 49 Sijoittautumisvapaus; palvelujen tarjoamisen vapaus; osavaltiotasolla julkisen monopolin tehtäväksi annettu urheiluviedonlyöntien järjestäminen; tavoite ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjua peliriippuvuutta; oikeasuhteisuus; rajoitus, jolla on todella pyrittävä vähentämään pelitilaisuuksia ja rajoittamaan onnenpelitoimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti; monopolin haltijan toteuttama ja arpajaisiin osallistumiseen kannustava mainonta; yksityisten toimijoiden mahdollisuus tarjota muita onnenpelejä; muiden onnenpelin tarjonnan laajentaminen; toisessa jäsenvaltiossa myönnetty lupa; vastavuoroisen tunnustamisen velvollisuutta ei ole	Markus Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH, Olaf Amadeus Wilhelm Happel vs. Wetteraukreis Kulpa Automaten-service Asperg GmbH, SOBO Sport & Entertainment GmbH, Andreas Kunert vs. Land Baden-Württemberg	Urheiluviedonlyönteihin ja arpajaisiin liittyvät julkiset monopolit ja toimenpiteiden oikeasuhteisuus; suhteellisuusperiaate; monopolijärjestelmän noudattaminen; monopolin perusteena oleva päämäärä; viranomaisten lupa edellytyksenä tarjota onnenpelejä toisen jäsenvaltion alueen kuluttajille	8.9.2010 Unionin tuomioistuinin (suuri jaosto)
C-203/08 Sporting Exchange	EY 49 Rajoitukset palvelujen tarjoamisen vapauteen; rahapelit; rahapelitoiminnan harjoittaminen internetissä; säännöstö, jossa lupa varataan yhdelle toimijalle; luvan jatkaminen ilman tarjouskilpailua; yhdenvertaisen kohtelun periaate ja avoimuusvelvoite; soveltaminen rahapeliä alalla	Sporting Exchange Ltd (Betfair) vs. Minister van Justitie, Stichting de Nationale Sporttotalisator	Palvelujen tarjoamisen vapaus ei ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (yksinoikeusjärjestelmä, internetin palvelut); yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja siihen perustuvaa avoimuusvelvoitetta sovelletaan yhden toimijan toimiluvan myöntämisen ja jatkamisen menettelyihin rahapeliä alalla	3.6.2010 Unionin tuomioistuinin (toinen jaosto)
C-258/08 Ladbroke's Betting	EY 49 Rajoitukset palvelujen tarjoamisen vapauteen; rahapelit; rahapelitoiminnan harjoittaminen internetissä; säännöstö, jossa lupa varataan yhdelle toimijalle; kieltäytyminen toiminnan harjoittamisesta koskevan luvan myöntämisestä toimijalle, jolla on lupa muissa jäsenvaltioissa; perustelut; oikeasuhteisuus; kansallisen säännösten kunkin konkreettisen soveltamistoimenpiteen valvonta	Ladbroke's Betting & Gaming Ltd, Ladbroke's International Ltd vs. Stichting de Nationale Sporttotalisator	Kansallinen säännöstö ja vedonlyöntitoiminnan rajoittaminen; yksinoikeuden haltija ja tarjonnan houkuttelevuus (uudet rahapelit, mainonta); sallittu ja säännellyn toiminnan laajentaminen ja laitosten pelitoiminta; suhteellisuusperiaate; palvelujen tarjoamisen vapaus ei ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle; yksinoikeusjärjestelmä ja internet	3.6.2010 Unionin tuomioistuinin (toinen jaosto)

Jatkoa liitetaulukkaan.

Asia	Ennakkoratkaisupyyntö	Asianosaiset	Tuomion tiivistelmä	Pvm.
C-46/08 Carmen Media Group Ltd	EY 49 Palvelujen tarjoamisen vapaus; sellaisen Gibraltarilla myönnetyn luvan haltija, joka oikeuttaa ottamaan vastaan urheiluvendon-lyöntejä yksinomaan ulkomail- la; osavaltiotasolla julkisen monopolin tehtäväksi annettu urheiluvendonlyöntien järjes- täminen; sen ehkäisyn, että kansalaisia houkutellaan tuhlaa- maan liiallisesti pelitoimintaan, ja peliriippuvuuden torjunnan tavoite; oikeasuhtaisuus; rajoitus, jolla on todella pyrittävä vähentämään pelitilaisuuksia ja rajoittamaan onnenpelitoimintaa johdonmukaisesti ja järjes- telmällisesti; yksityisten toimijoi- den mahdollisuus tarjota muita onnenpelejä; lupamenettely; toimivaltaisen viranomaisen harkintavalta; internetin välityk- sellä tapahtuvan onnenpelien tarjonnan kielto; siirtymätoimen- piteet, joilla tiettyjen toimijoiden sallitaan väliaikaisesti tarjota tällaisia pelejä	Carmen Media Group Ltd vs. Land Schles- wig-Holstein, Innenminister des Landes Schleswig- Holstein	Urheiluvendonlyöntien tarjoaminen muualla kuin sijoittautumisjäsenvalti- ossa; alueellisen julkisen monopolin tavoitteet; hallinnollinen ennakkolu- pajärjestelmä; onnen- pelien järjestäminen ja välittäminen internetissä; siirtymätoimenpide	8.9.2010 Unionin tuomiois- tuin (suuri jaosto)

Juho Saari

298 Tulevaisuuden hyvinvointivaltio ja pienten askelten politiikka Eriarvoisuuden vähentäminen politiikan tavoitteena

”Pohjoismainen, korkeaan työllisyysasteeseen, kilpailukykyiseen talouteen, tasa-arvoisiin palveluihin sekä huolenpitoon perustuva hyvinvointimalli on osoittautunut parhaaksi yhteiskuntajärjestelmäksi. Siinä yhdistyvät sosiaalinen eheys ja kilpailukyky. Hallitus parantaa hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteita päättäväisesti.” (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Edellä oleva lainaus kesäkuussa 2011 hyväksytystä pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen¹ ohjelmasta paikallistaa suomalaisen hyvinvointivaltion uudistamisen pienten askelten politiikaksi. Siinä jo olemassa olevaa hyvinvointivaltion² institutionaalista rakennetta uudistetaan edellisen hallituksen (Vanhasen hallitus 2007–2010, Kiviniemen hallitus 2010–2011) asettamien työryhmien työn varassa tai tekemällä valtion menokehysten kannalta suhteellisen marginaalisia siirtoja suuntaan tai toiseen. Pohjoismaista mallia ei hylätä tai murrosmaisesti uudisteta siirtymällä olennaisesti toiselle pohjalle rakentuvaan politiikkamalliin. Pikemminkin institutionaalinen muutos yritetään saattaa liikkeelle (”saattaa raskaaksi”, käyttäen perinteistä ilmaisuja) sellaisten pienten askelten avulla, joilla on merkittäviä pitkän aikavälin vaikutuksia eriarvoisuuteen, julkisen talouden kestävyyyteen ja kilpailukykyyn. Kyse ei siis ole samankaltaisesta murroksesta kuin mikä toimeenpantiin suurina politiikan murrosvuosina 1958, 1977 tai 1995. Hallitusohjelman politiikkaa luonnehtii enemmän jatkuvuus kuin murros.

Luonteva kysymys on, minkälaisten politiikkojen ja mekanismien avulla hallitus pyrkii saamaan aikaan edellä hahmotellun institutionaalisen muutoksen, joka samanaikaisesti edistäisi tasa-arvoisuutta, julkisen talouden kestävyttä ja kilpailukykyä. Perinteinen vastaus on ollut työllisyyden edistäminen. Julkisen

1 Hallituksen kaksi suurta puoluetta olivat elokuussa 2011 kokoomus ja SDP, ja pienempinä puolueina vihreät, RKP, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit.

2 Hyvinvointivaltio viittaa tässä julkisen vallan vastuulla olevaan palvelujen ja tulonsiirtojen järjestelmään. Hallitusohjelmassa mainitulla hyvinvointiyhteiskunnan käsitteellä ei ole selkeää sisältöä: lähinnä se on keskustan ja kokoomuksen tapa ilmaista hyvinvoinnin syntyvän muualla kuin julkisen vallan toimenpiteissä. (Tarkemmin ks. Saari 2010b.)

vallan mahdollisuudet työllisyyden edistämiseen ovat kuitenkin varsin vähäiset. Vuosina 1995–2011 harjoitettu kasvun ja työllisyyden politiikka puolestaan osoittaa, että tämä politiikkamalli ei yksiselitteisesti edistä yhteiskunnallista tasavaraisuutta. Saavuttaakseen tavoitteensa hallitus tarvitsee suunnanmuutoksen aikaisemmin harjoitettuun politiikkaan nähden.

Pienten askelten politiikassa suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus riippuu merkittävältä osaltaan julkisen vallan kyvystä yhdistää tietoon perustuva toimintamalli poliittiseen tahtotilaan. Tietoon perustuvalla toimintamallilla (*evidence based policy making*) viitataan pyrkimykseen yhdistää systemaattinen tiedontuotanto yhteiskuntapolitiikan valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Kussakin näissä politiikkaprosessin vaiheista siitä vastaavat toimijat – virkamiehet, etujärjestöt, puolueet – valikoivat kaikesta saatavissa olevasta tietovarannosta tehtävän *tosiasiallisen* hoidon kannalta riittävät tiedot. Tosiasiallinen hoito viittaa tiedon valikoivaan käyttöön silloin, kun sen huomioon ottaminen on tavalla tai toisella tarpeellista tai välttämätöntä. Poliittinen tahtotila on puolestaan yhdistelmä puolueiden rakennepoliittisia intressejä ja hyvää yhteiskuntaa koskevia poliittisia visioita. Rakennepoliittiset intressit kytkeytyvät puolueen ydinkannattajakunnan taloudellisiin ja muihin lyhyen aikavälin arvostuksiin. Visiot ovat puolestaan vahvemmin pitkän aikavälin intressejä.

Mikä tahansa ei ole keskipitkällä aikavälillä mahdollista, vaikka tutkimustieto sitä tukisi ja siihen olisi poliittista tahtoa. Tutkijat ja poliitikot toimivat julkisen talouden käytössä olevien resurssien ja perustuslakien asettamassa kehyksessä. Julkisen talouden resurssit – verotulot, sijoitustuotot ja henkilöstö – ovat aina rajallinen resurssi, jonka käyttöä rajoittavat sekä taloudelliset että hallinnolliset tekijät. Verotuloja ei voida määrättömästi kasvattaa ja hallinnon mahdollisuudet valmistella ja toimeenpanna uudistuksia ovat rajalliset ja vaativat priorisointia eri asiakokonaisuuksien välillä.

Viime kädessä perustuslaki puolestaan rajoittaa sitä, mitä eri intressiryhmät voivat toimeenpanna keskipitkällä aikavälillä. Sosiaalipolitiikan osalta avainasemassa on perustuslain (11.6.1999/731) 19 §, jossa säädetään seuraavasti:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja mui-

den lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

300

Toistaiseksi on vielä ”tiukassa paikassa” testaamatta, missä määrin tämä perustuslakiin kirjattu oikeus sosiaaliturvaan käytännössä rajoittaa julkisen vallan toimintaa. Toistaiseksi merkittävin ristiriita perustuslain ja sosiaaliturvan välillä koskee työmarkkinatuen puoliso vähenteisyyttä. Siitä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2002) todennut, että ”Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu asiointi ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin.” Tästä huolimatta puoliso vähenteisyyttä ei syksyyn 2011 mennessä poistettu. Joka tapauksessa selvää on, että perustuslain kanssa ristiriidassa olevat poliittiset uudistukset eivät ole – perustuslakivaliokunnan käyttämää ilmaisua hyödyntäen – ”vaivatta” toimeenpantavia.

Lopuksi hyvinvointivaltion institutionaaliset rakenteet ehdollistavat uudistuksia. Niiden välillä on lukuisia – mutta ei lukemattomia – kytkentöjä, jotka sitovat ne toisiinsa ja luovat systeemisiä rakenteita. Näistä rajoitteista huolimatta jokainen hallitus on kuitenkin pystynyt jonkin verran muuttamaan institutionaalista rakennetta. Pitkällä aikavälillä muutokset ovat olleet merkittäviä, minkä voi havaita vaikkapa vertaamalla suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta vuosina 1995 ja 2010.

Tässä artikkelissa tarkastellaan käsillä olevan kokoelman artikkelien antaman valossa erilaisia (osin jo olemassa olevia) tapoja vahvistaa julkisen vallan käytössä olevia hyvinvointivaltion uudistamisen välineitä. Näitä tapoja arvioidaan suhteessa kesäkuussa 2011 neuvoteltuun hallitusohjelmaan, joka muodostaa lähtökohtaisesti yhteiskuntapolitiikan perustan vuoteen 2015 saakka. Hallitusohjelman monista teemoista tarkastelun kohteeksi on otettu eriarvoisuuden välittömästi tai välillisesti liittyvät temaattiset kokonaisuudet. Aluksi tarkastellaan tietoon perustavaa valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Sitten analysoidaan julkisen vallan toimintakykyä. Loppupuolella huomio kohdistuu Euroopan unionin ja suomalaisen sosiaalipolitiikan väliseen vuorovaikutukseen. Lopuksi pohditaan suomalaisen konsensusajattelun päätöksenteolle luomia mahdollisuuksia pitäen erityisesti mielessä 2010-luvun taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen ennakoimattomuus.

Tietoon perustuva päätöksenteko

Käsillä olevan kaltaisten teosten eräs tehtävä on rakentaa siltoja tietoon perustuvan toimintamallin ja poliittisen tahtotilan välille. Tässä teoksessa se on toimeenpantu valottamalla harjoitetun pienten askelten politiikan prosesseja ja niiden vaikutusta uudistusten valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Kyse ei siis ole ainoastaan tai edes ensisijaisesti akateemisen yhteisön sisäisistä odotuksista nousevasta hankkeesta, jonka tavoitteena on luoda tutkimukselle julkaisufoorumeita ja tuoda uusia tuloksia tiedeyhteisössä keskusteltavaksi. Vaikka ensisijaisesti tiedeyhteisön kiinnostusta palvelevalla tutkimuksella on omat kiistattomat ansionsa ja se on välttämätön ja luovuttamaton osa autonomisen tieteen kehitystä, yhtä kaikki on perusteltua olettaa tutkimustuloksilla olevan myös oma vaikutuksensa yhteiskunnan institutionaaliseen (tai kulttuuriseen) muutokseen.

Keskeinen kysymys tästä siltojen rakentamisen näkökulmasta onkin, mitä yhteiskuntapoliittisesti merkittävää tämän teoksen tulokset kertovat suomalaisesta tavasta uudistaa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaalista rakennetta. Sosiaalipolitiikan uudistamisessa³ tutkijoiden perustehtävä on vahvistaa tietoperustaista toimintamallia tuottamalla yhteiskuntapoliittisen valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon kannalta sen osana *potentiaalisesti* hyödynnettävissä olevaa systemaattista tietoa. Hyödynnettävissä oleva tieto – on se sitten kohteeseensa (esim. työmarkkinatuki) tai tilaajaansa (esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö) nähden kriittistä tai myötäkarvaista – on luotettavaa tietoa instituutioiden, organisaatioiden ja maassa asuvien henkilöiden välisistä hyvinvointiin ja terveyteen liittyvistä mekanismeista, jotka kytkevät yhteen yksilöiden valinnat, organisaatioiden käyttäytymisen, yhteiskunnan ja talouden muutoksen sekä jo olemassa olevat institutionaaliset rakenteet.

Systemaattinen tieto viittaa puolestaan tutkimustulosten luotettavuuteen. Samaa aihepiiriä käsittelevät tutkimukset antavat varsin harvoin täsmälleen samat tulokset. Tutkijayhteisön rationaaliseen mielipiteiden ja näkemysten vaihtoon perustuva, tiettyä asiakokonaisuutta (esimerkiksi köyhyyden muutosta) koskeva konsensus on kuitenkin usein riittävän luotettava toimiakseen ainakin periaatteessa yhteiskunnallista valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa suuntaavana tekijänä. Käytännössä sosiaalipolitiikan uudistamisen kannalta merkittävä systemaattinen tieto perustuu lähes poikkeuksetta määrälliseen tai institutionaaliseen tutkimusotteeseen: tiedossani ei ole kvalitatiivisilla menetelmillä tehtyä tutkimusta, joka olisi muodostanut olennaisen ja vaikuttavan osan politiikkaprosessista – jollei sitten sellaisina pidetä lehdistön kautta esiin

3 Sosiaalipolitiikan tutkijoilla on toki myös muita tehtäviä, mutta tässä on rajauduttu uudistusprosesseihin.

nostettuja esimerkkitapauksia esimerkiksi sosiaaliturvan väärinkäytöstä tai päihdeäitien hyvinvointi- ja terveysvajeista.

Samalla on kuitenkin selvää, että tutkijoiden ja päätöksentekijöiden suhde ei ole optimaalinen, mitä tulee tiedon hyödyntämiseen ja tutkimuksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Systemaattisen ja luotettavan tiedon tuottaminen on tärkeä, mutta yleensä yksin riittämätön – tai ei ainakaan paras mahdollinen – yhteiskuntapoliittisen vaikuttamisen väline. Usein tutkimustietoa ei oteta huomioon politiikan perustana, vaikka se olisikin tuotettu ”taiteen kaikkien sääntöjen mukaisesti”. Käsillä olevassa kokoelmassa mm. kunta- (Niemelän artikkeli) ja työmarkkinatuki uudistukset (Ylikännön artikkeli) ovat esimerkkejä hankkeista, joissa poliittinen päätös uudistuksesta on luonut politiikan agendan, jota on viety sen jälkeen vaiheittain eteenpäin riippumatta tutkimustulosten antamasta evidenssistä.

Myöskään kokeilut eivät välttämättä johda uudistuksiin (ks. myös Mulden 1985). Tässä kokoelmassa hyvä esimerkki kokeilutiedon rajallisuudesta on toimeentulotuen ns. perusosan myöntämisen siirtäminen kunnilta Kelaan (Kankaan ym. artikkeli). Siirtoa on kokeiltu ja selvitetty useassa eri yhteydessä. Tuskin mitään uudistusta on selvitetty yhtä perustellusti. Tulokset eivät ole yksiselitteisiä mutta osoittavat ainakin sen, että Kela-siirto olisi hallinnollisesti mahdollinen ja asiakkaiden kannalta mielekäs, mikäli tähän olisi poliittista tahtoa. Poliittista tahtoa ei kuitenkaan ole ollut, joten uudistus on toistuvasti kaatunut – viimeksi Sata-komitean loppuraportissa (ks. myös Soininvaara 2010). Sitä ei myöskään otettu Kataisen hallituksen (2011–) ohjelmaan. Päinvastainen esimerkki kokeilun vaikutuksista on puolestaan palveluseteli (Hakalan ja Weckströmin artikkeli). Myös se on edennyt vaiheittain kokeilujen kautta. Niiden tulokset eivät ole olleet kovin yksiselitteisiä. Tutkimusasetelmat ovat olleet monin tavoin puutteellisia. Mutta tästä huolimatta palveluseteli on edennyt nopeasti sekä lainsäädännön että toimeenpanon tasolla erityisesti sen jälkeen, kun Sitra on ottanut asiassa vetovastuun.

Systemaattisen tiedon tosiasiallinen päätöksentekoa suuntaava vaikutus on useimmiten välillinen ja rajallinen, varsinkin jos tieto on ristiriidassa rakennepoliittisten intressien tai poliittisten visioiden kanssa. Tiedon lisääminen esimerkiksi alkoholihaittojen yhteiskunnallisista kustannuksista ei ole ratkaisevasti vaikuttanut alkoholipolitiikan suuntaan alkoholihaittoja vähentävästi viimeisten vajaan kahdenkymmenen vuoden aikana (tilastoista, alkoholihaittojen kehityksestä, ja alkoholipolitiikasta ks. Karlsson 2009). Alkoholin hintaa, saatavuutta ja mainontaa ovat suunnanneet enemmänkin elinkeinoelämän intressit, alkoholipolitiikkaan kiinteästi kuuluvat hallinnolliset ja taloudelliset intressit ja julkisen talouden verotulot kuin tutkijoiden näkemykset alkoholikäytön vaikutuksista. Elinkeinoelämän intresseistä merkittävämmät ovat perinteisesti liittyneet panimoteollisuuden pyrkimykseen säilyttää keskioluen alkoholipitoisuus entisellään

ja parantaa alkoholin saatavuutta. Tämän ohella on pidetty huolta verotulojen optimoinnista. Näiden ehtojen puitteissa keväällä 2011 hallitusohjelmassa todetaan, että ”Alkoholin ja tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi niiden verotusta kiristetään mahdollisuuksien mukaan matkustajatuonti ja laittomien markkinoiden kehitys huomioiden (Hallitusohjelma 2011, 23).”

Samalla tavalla tutkimuksissa on saatu varsin systemaattinen näyttö siitä, että tuloveron kevennysten kohdentaminen kaikkein pienituloisimmille palkansaajille tuottaa suurimman työllisyysvaikutuksen. Asiaa on valtioneuvoston toimesta selvitetty lukuisia kertoja. Tulokset ovat olleet poikkeuksetta samansuuntaisia: tuloveron kevennykset tulisi kohdentaa pienituloisille joko palkkaverotuksen kautta tai vielä vaikuttavammin sosiaalivakuutusmaksujen välityksellä. Tämän ohella veronkevennysten kohdentaminen samansuuruisina kaikille tulotasoille on todennäköisesti kustannustehottomin tapa kannustaa työllistymään ja hankkimaan lisätuloja sekä myös työnantajien kannalta kustannustehoton toimintamalli. (esim. Valtioneuvoston kanslia 2004.)

Systemaattisia ja luotettavia tuloksia ei ole politiikkojenkaan toimesta kyseenalaistettu. Tämä tieto ei kuitenkaan ole estänyt hallituksia (1995–2011) jatkamasta veronkevennysten kohdentamista (prosenttiyksikköinä) samansuuruisina kaikille tulonsaajaryhmille, mikä on käytännössä johtanut verotuksen tulonjakovaikutusten olennaiseen heikentymiseen. Jälleen rakennepoliittiset intressit ovat ottaneet niskavoiton tietoperustaisesta päätöksenteosta. Kesän 2011 hallitusohjelmaneuvoittelussa päädyttiin seuraavaan linjaukseen:

”Ansiotuloverotukseen tehdään vaalikaudella vuosittain tarkistus, jonka myötä estetään työn verotuksen kiristyminen kaikilla tulotasoilla inflaation ja ansiotason nousun vuoksi. Tällä tavoin on mahdollista tukea kotitalouksien ostovoiman ja kotimaisen kysynnän kehitystä. Perusturvan varassa olevien ja pieniä ansiotuloja saavien verotusta kevennetään parantamalla kunnallisverotuksen perusvähennystä ja työtulovähennystä. Hallitus selvittää omaishoidon tuen verokohtelun.” (Hallitusohjelma 2011, 12.)

Kolmas esimerkki samasta tiedon hyödyntämisen rajallisuudesta liittyy OECD:n harjoittamaan tietoperustaiseen vaikuttamiseen. Suomen hallitukset ovat 2000-luvulla systemaattisesti hyödyntäneet OECD:n (esim. 2005a ja b) toistuvasti esittämiä näkemyksiä varhaiseläkkeiden uudistamisesta ja työurien pidentämisestä harjoitetun politiikan perustana. Niiden mukaan työurien pidentäminen edellyttää varhaiseläkejärjestelmien uudistamista (käytännössä poistamista) työkyvyttömyyseläkkeitä lukuun ottamatta (keskustelusta Julkunen 2009; ks. myös OECD 2010a ja b). Lisäksi OECD:tä on käytetty arvioimaan ehdotettujen uudistusten riittävyttä (joskin OECD:n arvio sitten sivuutettiin

työmarkkinajärjestöjen tekemässä punninnassa, mikä osaltaan kertoo kehysten painoarvosta) (OECD 2010c).

Toisaalta tietoperustaisella päätöksenteolla on rajansa, mikäli se on ristiin riidassa rakennepoliittista intressien kanssa. Suomen hallitukset eivät ole kiinnittäneet minkäänlaista myönteistä huomiota OECD:n kriittisiin näkemyksiin lasten kotihoidon tuen kielteisestä vaikutuksesta työurien pidentymiseen ja sukupuolten tasa-arvoon (palkkatyön näkökulmasta arvioituna) (OECD 2005c). Päinvastoin sosiaali- ja terveys- sekä perusturvaministerit ovat toistuvasti todenneet nämä linjaukset virheellisiksi ja korostaneet perheiden valinnanvapauden merkitystä (esim. Hyssälä 2005). Kuitenkin asiallisesti ottaen lasten kotihoidon tuen poistaminen vaikuttaisi työllisyyteen ja työurien pituuteen yhtä paljon kuin varhaiseläkkeiden uudistaminen tai muodollinen eläkeiän nostaminen.

Julkinen valta hyödyntää omaa agendaansa tukevia tutkimustuloksia ja siirtää muut kehukset marginaaliin. Tämä tiedon valikoiva käyttö näkyy myös vuoden 2011 hallitusohjelmassa. Siinä työurien pidentämisestä todetaan seuraavasti:

”Elinajanodote on viime vuosina kasvanut arvioita nopeammin ja kasvun oletetaan jatkuvan. Myös huoltosuhteen ja julkisen talouden tasapainon kannalta työurien pidentäminen on välttämätöntä. – – Edellä mainitut seikat huomioon ottaen on löydettävä yhteisymmärrys pitkäjänteisestä ratkaisusta työurien pidentämiseksi, työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseksi ja riittävän eläketurvan, mukaan lukien indeksisuoja, varmistamiseksi. Työmarkkinajärjestöt ovat sitoutuneet neuvottelemaan ja toteuttamaan tarpeelliset toimet asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Toimia kohdistetaan työuran alkuosaan, keskelle ja loppupäähän. Työkyvyttömyyden syiden torjuntaan ja ammattitaidon kehittämiseen läpi koko työuran kiinnitetään erityistä huomiota.” (Hallitusohjelma 2011, 64.)

Toisaalta lasten kotihoidon tuesta on kirjattu seuraavaa:

”Kannustetaan työnantajia ottamaan käyttöön toimintamalleja, jotka madaltavat kynnystä siirtyä takaisin työelämään hoitovapaalta ja muilta vastaavilta työelämän keskeytyksiltä. Vanhempien osa-aikatyön mahdollisuuksia lisätään. Arvioidaan mahdollisuudet korottaa osittaista hoitorahaa ja joustavoittaa sen käyttömahdollisuuksia. Osapäiväisen ja osa-aikaisen hoidon maksu muutetaan määräytymään kunnan ja palvelun käyttäjän sopiman hoitoajan perusteella. Edistetään kotihoidontukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki, joiden saantiedellytykset ja muut ehdot selvitetään ja ratkaistaan vuoden 2012 loppuun mennessä.” (Hallitusohjelma 2011, 63.)

Toisin sanoen valtapoliittisesti työurien pidentämisestä muodostuu myötäkarvainen näkemys, mutta kansalaisten näkemysten suhteen ongelmallisempi lasten kotihoidon tuki saa pehmeämmän kohtelun.

Vaikuttamiskanavat

Kaiken kaikkiaan systemaattista tietoa hyödynnetään päätöksenteon eri vaiheissa todennäköisemmin silloin, kun tulokset ovat keskeisten puolueiden ja etujärjestöjen intressien mukaisia, kuin päinvastaisessa tapauksessa. Sinänsä tässä ei ole mitään väärää. Demokraattisessa päätöksentekoprosessissa tutkijat eivät ole kansan edustajia, koska heillä ei ole siihen oikeuttavaa mandaattia: he voivat edustaa enintään käsitteellisesti, organisatorisesti ja juridisesti epämääräistä ”tiedeyhteisöjä”, mutta tässäkin tapauksessa heillä ei yleensä ole kannanmuodostusta tukevaa taustaorganisaatiota. Heidän vaikutusvaltansa on tuolloin lähinnä asiantuntijavaltaa, jota käytetään päätöksentekoprosessin eri vaiheissa joko lausuntojen muodossa tai erilaisissa sihteeri- ja valmistelutehtävissä. (Poikkeuksen muodostavat sektoritutkimuslaitosten tutkijat, joiden asema on tässä suhteessa jonkin verran erilainen). Tutkijoiden yritykset suunnitella yksityiskohtaisesti yhteiskunnallista muutosta erilaisten ohjelmien avulla ja juurruttaa nämä suunnitelmat päätöksenteon perustaksi eivät myöskään ole osoittautuneet vaikuttavaksi tavaksi suunnata hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaalista muutosta (ks. esim. Bergholm ja Saari 2009).

Näiden kahden vaihtoehdon – tiedontuotannon ja ohjelmallisen vaikuttamisen – punninnan jälkeen jäljelle jää kaksi vaihtoehtoista tapaa vaikuttaa yhteiskunnalliseen muutokseen. Ensimmäinen näistä pyrkii jo asetettujen poliittisten agendojen muokkaamiseen ideoiden avulla (vrt. Kingdon 1995). Tavoitteena on tällöin saattaa jo olemassa oleva uudistusprosessi ”raskaaksi” tietyistä ideoista ja pyrkiä sitten siirtämään idean isyys politiikkaprosessiin osallistuvan intressiryhmän käyttöön. Keväällä 2011 ajankohtainen tämänkaltaisen agendan muokkaamiseen tähtäävä prosessi oli tutkija Jukka Hoffrénin yritys juurruttaa *Genuine Progress Indicator* (GPI) -indeksi suomalaisen tilastotuotannon pysyväksi osaksi (mittarista ks. Hoffrén ja Rättö 2011). Taustalla oli Kiviniemen hallituksen ohjelmaan sisällytetty seuraava kirjaus:

”Hallitus käynnistää valmistelun kansainvälisten suuntaviivojen mukaisesti laajemman kehitysindikaattorin käyttöön ottamiseksi bruttokansantuotteen rinnalle lähivuosina. Tällaiset indikaattorit kuvaavat talouden kehityksen lisäksi inhimillistä hyvinvointia ja ympäristön tilaa.” (Valtioneuvosto 2010, 2.)

Hallitusohjelman kautta tapahtuneen agendan asettamisen jälkeen avoimeksi jäi, mikä on tuo ”laajempi kehitysindikaattori”, joka samanaikaisesti kuvaa inhimillistä hyvinvointia ja ympäristön tilaa. Valtioneuvoston kanslia perusti työryhmän ratkomaan aiheeseen liittyvää problematiikkaa. Tämä ns. HYMY-työryhmä työskenteli syksystä 2010 kevääseen 2011 (Valtioneuvoston kanslia 2011d).⁴ Sen työskentelyn kuluessa talouskasvukriittiset tutkijat pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan hallitusohjelmalinjauksen perusteella asetetun työryhmän toimintaan, jotta se suosittelisi GPI-indeksin käyttöönottoa. Tässä nimenomaisessa tapauksessa pyrkimys vaikuttaa työryhmän toimintaan ei kuitenkaan tuottanut hedelmää, vaan työryhmä päätyi lähestymään kehitysindikaattoria toisesta tulokulmasta käsin. Idean omistajuus ei siirtynyt tutkijoilta työryhmälle.

Kuitenkin lähtökohtaisesti tämänkaltaisen toiminta voi olla hyvinkin vaikuttavaa. Kataisen hallituksen ohjelmassa tämä työryhmän työ sai seuraavan lopputuleman:

”Suomalaisten aineellisen hyvinvoinnin ja sen jakautumisen, ympäristön tilan sekä sosiaalisen eheyden ja kansalaisten kokeman hyvinvoinnin seurantatietoja sisältävän mittariston yksityiskohdat täsmennetään asiantuntijatyönä valtioneuvoston kanslian asettaman asiantuntijaryhmän ehdotusten mukaisesti käyttäjänäkökulmaa korostaen. Hallitus tähtää siihen, että uudet seuranta- ja viestintävälineet tulevat laajaan käyttöön hallituksen päätöksenteon pohjana ja kansalaiskeskustelun virittäjänä.” (Hallitusohjelma 2011, 11.)

Tätä kirjoitettaessa kesäkuussa 2011 on vielä epäselvää, kuinka tämän työryhmän työtä jatketaan ja mitä siitä käytännössä seuraa. Keskeistä on joka tapauksessa se, että kasvun ja keskiarvojen sijasta hallitus alkaa systemaattisesti seurata myös yhteiskunnallista eriarvoisuutta sosioekonomisesti latautuneilla indikaattoreilla. Hyvinvointi myös laajenee resurssipohjaisesta hyvinvoinnista koettuun hyvinvointiin.

Toinen ulkopuolisen vaikuttamisen tapa perustuu *engaged scholarship*- eli ES-malliin, jossa tutkijat ja päättäjät toimivat yhteistyössä koko politiikkaprosessin ajan. Tavoitteena on tuoda politiikkaprosessiin erilaisia tietovarantoja ja osaamisen lajeja, joilla on prosessissa toisiaan täydentävä vaikutus. Tutkijat tuovat prosessiin tietoperustaista päätöksentekoa koskevan osaamisensa. Poliitikot edustavat puolestaan arvoperustaista päätöksentekoa ja virkamiehet institutionaalisia ja hallinnollisia kysymyksiä koskevaa osaamista. (Ks. Van de Ven 2008; Tirrosen artikkeli tässä kokoelmassa.)

4 Tämä kappale perustuu kyseisen työryhmän jäsenyyteen. Henkilökohtaisesti ainoa agendani työssä työryhmässä liittyi eriarvoisuuskehityksen systemaattiseen arviointiin. En siis osallistunut BKT-GPI-keskusteluun, joka on kompetenssini ulkopuolella.

Ehkä lähimmäksi tätä mallia tulee työmarkkinatukiuudistus (ks. Ylikännön artikkeli tässä kokoelmassa), jossa keskeisillä valmistelusta vastaavilla virkamiehillä on myös tutkijatausta ja siihen liittyen poikkeuksellinen kyky hyödyntää tutkimusta päätöksenteossa. Samankaltaista ES-mallia on sovellettu myös perhevapaiden yhteydessä, johon liittyen tutkijat ovat toistuvasti tuoneet esiin näkemyksiään vaihtoehtoisista politiikkamalleista (ks. Kuivalaisen artikkeli tässä kokoelmassa). Sen sijaan SATA-komitean työssä tämänkaltaisen ES-malli ei saanut sitä asemaa, joka sillä potentiaalisesti olisi voinut olla, sillä komiteassa oli mukana lukuisia tutkijataustaisia henkilöitä ja sen sihteeristössä oli alan huip-puluokan osaamista. Jossakin määrin epäselvää toistaiseksi on, miksi eri tiedon ja osaamisen lajit eivät kytkeytyneet toisiinsa rakentavasti. Eräs mahdollinen – mutta ei suinkaan ainoa – selitys on se, että tutkijat ryhmittyivät poliittisesti tiettyjen vaihtoehtojen taakse sillä seurauksella, että tutkijoiden näkemykset ylipolitisoituivat ja muuttuivat osaksi valtapoliittista kamppailua (ks. Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa). Samalla tavalla epäselväksi toistaiseksi jää tutkimuksen rooli Paras-hankkeen toimeenpanossa. Siihen liittyen on tehty lukuisia evaluaatioita ja arviointeja, mutta missä määrin ja kuinka painavasti tämä tieto on vaikuttanut politiikan suuntaan, on toistaiseksi kartoittamatta (ks. Niemelän artikkeli tässä kokoelmassa).

Tietoperustainen päätöksenteko päättäjien näkökulmasta

Päättäjien näkökulmasta tutkimuspohjainen tieto voidaan ajatella investoinniksi kasautuvaan tietovarantoon (vrt. Heine ja Mause 2004), josta voidaan tarvittaessa poimia päätöksentekoa tukevia havaintoja. Päättäjät eivät voi yksiselitteisesti etukäteen tietää, minkälaista tietoa todennäköisimmin tarvitaan, ja missä määrin tulokset ovat päätöksentekoon soveliaita. Niinpä he joutuvat eri vaihtoehtoihin varautuakseen ylläpitämään lopulliseen kysyntään nähden huomattavan suurta tietovarantoa. Tämän ohella eri organisaatioissa toimivat päättäjät tuottavat omaa päätöksentekoprosessiaan potentiaalisesti tukevaa tietoa.

Lopputuloksena on lukuisia tutkimuksia esimerkiksi hyvinvointivaltion tilasta ja tulevaisuudesta. Ennen vuoden 2011 eduskuntavaaleja useimmat keskeiset organisaatiot tilasivat tämänkaltaista materiaalia, minkä ohella yksittäiset tutkijat tuottivat oma-aloitteisesti omia raporttejaan. Hyvinvointivaltion tulevaisuutta käsitteleviä raportteja tuottivat muun muassa eduskunta, sosiaali- ja terveysministeriö, Kela, Elinkeinoelämän valtuuskunta ja Palkansaajien tutkimuslaitos sekä vähän soveltavammin valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö.

Erillisen tarkastelun aihe on se, missä määrin näiden tutkimusten ja selvitysten linjaukset näkyivät hallitusohjelmassa. Varsin usein niiden linjaukset ja suositukset ovat jääneet sen verran yleisiksi tai itsestään selviksi, että niiden konkretisoiminen hallitusohjelmaan on monella tapaa ongelmallista. Kuitenkin voidaan varsin perustellusti väittää, että hallitusohjelmaan sisällytetyt viimesijaisen turvan tasoa ja asumistukea koskevat linjaukset heijastavat tutkijayhteisön toistuvasti esiin tuomia näkemyksiä viimesijaisen turvan liian alhaisesta tasosta.

Toiseksi päättäjille tutkimus on usein harjoitetun politiikan legitimoinnin väline (vrt. Shulock 1999). Päätöksentekoprosessin osana toimeenpantavat erilaiset kuulemiset (kuten esimerkiksi valiokuntakuulemiset) legitimoivat päätöksentekoprosessia antamalla vaikutelman pyrkimyksestä eri näkemysten tasapuoliseen huomioon ottamiseen. Vaikka esimerkiksi työryhmä- ja eduskuntakuulemiset, joista tämän kirjoittajalla on kymmenien kertojen kokemus, eivät yleensä muuta harjoitetun politiikan suuntaa, niiden pois jättäminen johtaisi voimakkaaseen kritiikkiin.

Legitimoinnin kannalta on merkityksellistä myös se, että kielteiseen julkisuuteen voidaan vastata ja päätösvaihetta voidaan siirtää teettämällä tutkimuksia ja selvityksiä. Tämän ohella päättäjät voivat osoittaa vastuullisuuttaan tutkimalla yhteiskunnallisesti merkittävien tapahtumien vaikutusta. Tyypiesimerkkinä tästä ovat Jokelan ja Kauhajoen ampumatapaukset (Lindströmin ym. artikkeli tässä kokoelmassa). Havainnollista on myös se, että päätöksenteon siirtäminen myöhemmäksi tutkimusten ja selvitysten avulla olennaisesti vähensi aselupiiin liittyvien uudistusten poliittisuutta ja vaikuttavuutta ja ylläpiti siten vakiintuneita toimintamalleja ja institutionaalisia rakenteita. Samalla tavalla myös eläkeuudistusprosessin yhteydessä päätöksentekoa on toistuvasti siirretty tulevaisuuteen tutkimusten ja selvitysten teettämisen avulla (Saaren artikkeli *Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010* tässä kokoelmassa; ks. myös Valtioneuvoston kanslia 2011e).

Julkisuus, tieto ja päätöksenteko

Suomessa ei ole juurikaan tutkittu, missä määrin päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys tai -näkyväisyys vaikuttaa sosiaalipolitiikan uudistamisen suuntaan ja sosiaalipoliittiseen keskusteluun. Julkisuuden vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen tutkinut Timur Kuran (1995) on kirjassaan *Private truths, public lies* esittänyt, että organisaatioilla on taipumus tuoda julkisuudessa esiin ”sosiaalisempia” tai enemmän yhteistä hyvää edistäviä argumentteja kuin ne julkisuudelta suojatusti esittävät. Hivenen kärjistäen: mitä paremmin julkisuudelta suojatusti puolueet ja etujärjestöt voivat edistää intressejään, sitä kapeammin määriteltyä omaa etua

ne edistävät. Vastaavasti julkisuuden paineessa puolueet ja etujärjestöt pyrkivät näyttäytymään yhteisen ”suomalaisen” edun edistäjinä.

Suomalainen päätöksentekomalli on perinteisesti ollut julkisuudelta suojattu. Työmarkkinajärjestöt ovat neuvotelleet Etelärannan kabineteissa ja päätyneet monipolvisen prosessin jälkeen kompromisseihin. Kuten Bergholm artikkelissaan tässä kokoelmassa osoittaa, työnantajat ovat pitkäjänteisesti pyrkineet irrottautumaan tästä käytännöstä tulopolitiikan osalta, mutta samankaltaista toimintamallia on pyritty jatkamaan muilla politiikka-alueilla. 2000-luvulla hallitukset ovat pyrkineet rajaamaan oman päätöksentekoprosessinsa läpinäkyvyyttä ja tuomaan julkisuuteen asiat vasta päätöksentekovaiheessa. Näin meneteltiin erityisesti pääministeri Vanhasen (2004–2007, 2007–2010) hallitusten aikana.

Työryhmien päätöksentekoprosessit ovat myös perinteisesti olleet julkisuudelta suojattuja. Sata-komiteaan (2007–2010) kohdistunut voimakas kritiikki perustuukin sen odotuksia vähäisempien tulosten ohella siihen, että komitean perusturvaoston jäsenet ovat avanneet julkisuudessa siellä käytyjä keskusteluja. Ne ovat tuoneet esille eri etujärjestöjen ja puolueiden intressit, joiden perustana olivat enemmänkin valtapoliittiset näkökannat ja ennakoluulot kuin pyrkimykset suomalaisten yhteisen hyvän edistämiseen. Selkeimmin nämä intressit tulivat esille ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuuden ja työmarkkinatuen uudistamisen yhteydessä.

Ehkä julkisin strukturoidun sosiaalipoliittisen keskustelun areena on välikysymyskeskustelut. 2000-luvulla hallitukset ovat eduskunnassa vastanneet köyhyyteen ja eriarvoisuuteen liittyvään välikysymykseen maaliskuussa 2001, maaliskuussa 2005, helmikuussa 2010 ja helmikuussa 2011. Ne siis ulottuvat Lipposen toisen (1999–2003), Vanhasen ensimmäisen (2003–2007), Vanhasen toisen (2007–2010) ja Kiviniemen (2011) hallitusten ajoille, joissa kahta viimeksi mainittua lukuun ottamatta on ollut vaihteleva hallituspohja. Kukin niistä on ollut merkityksellinen sikäli, että ne ovat pakottaneet keskusteluun osallistuneet ministerit ja kansanedustajat keräämään tai keräyttämään ajantasaista tietoa köyhyydestä ja eriarvoisuudesta ja soveliaassa määrin myös omaksumaan puheeseen sisältyvän materiaalin. Ne ovat myös mielenkiintoinen prisma siihen, miten eri puolueet asemoituvat toisiinsa erilaisissa valtamuodostelmissa. (Saari 2011.)

Valtioneuvosto on – luonnollisesti – kokoonpanostaan riippumatta vastauksissaan korostanut harjoituksen yhteiskuntapolitiikan ansioita ja oppositio niitä on vastaavasti kritisoinut. Hallituksessa politiikkaa on katsottu kasvun ja työllisyyden näkökulmasta, kun taas oppositiossa on korostunut eriarvoistumisen merkitys. Kummakin ryhmän käytössä on kaikissa näissä neljässä välikysymyskeskustelussa ollut sama tai lähes sama informaatiovaranto, jota on sitten omien argumenttien tueksi hyödynnetty: kun oppositio korostaa erojen kasvaneen, hallitus painottaa koetun elintason parantuneen. Sielläkin, missä itse asiasta ollaan yhtä mieltä, välineistä ollaankin sitten erimielisiä: eräiden ryhmien

Taulukko 1. Esimerkkejä välikysymyskeskusteluista, 2001 ja 2010.

	2001	2010
Kok.	<p>Keskusta väittää välikysymyksessään vähäosaisten määrän ja suoranaisen köyhyyden lisääntyneen huikeasti. Miten se olisi mahdollista aikana, jolloin tulonjakotilastot kiistatta osoittavat reaalityulojen nousseen kaikissa tuloluokissa? Tämä paradoksi joutuu yksinomaan laskentatavasta. Henkilö määritellään köyhäksi, jos hänen tulonsa ovat alle puolet kansalaisten keskimääräisestä tulosta. Kun nousukaudella kaikkien tulot kasvavat, köyhien näin laskettu tilastollinen määrä lisääntyy, vaikkei köyhien määrä suinkaan nouse. Laman aikana taas näin laskettu köyhien määrä vähenee.</p>	<p>Näillä toimilla on aidosti vähennetty köyhyysriskiä, ja ne ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuloerot ovat alkaneet supistua ensimmäistä kertaa 15 vuoteen, toisin kuin oppositio väittää. Tuloerot supistuivat vuonna 2008, ja suunta on ollut sama myös vuonna 2009. Tähän on vaikuttanut se, että hyvätuloisimmilla tulojen kehitys on ollut muita väestöryhmiä heikompaa. Selkeä selitys kehitykseen on taantuma, mutta lisäksi veronkevennykset ovat kohdistuneet suhteellisesti voimakkaammin pienituloisiin – jälleen toisin kuin oppositio väittää. – – Nyt on kuitenkin muistettava, että jopa tärkeämpää kuin eri väestöryhmien aseimen vertailu on se, että me kaikki muistamme olevamme samassa veneessä.</p>
Kesk.	<p>Suomen kansa ei tiukan paikan tullen hyväksy köyhyyden lisääntymistä, ei tuloerojen huimaa kasvua eikä alueellisten erojen voimakasta kärjistymistä. – – Eikä ihmeiden aika ole sikälikään ohitse, että jopa työnantajan ja teollisuuden entinen ykkösmies – – varoitteli eriarvokehityksen kielteisistä vaikutuksista jopa kansantalouden kasvun näkökulmasta. Suomalaisten eettis-moraalinen reaktio kansan kahtia jakaantumiseen ja suoranaiseen köyhyYTEEN on siis ollut tavattoman voimakas. Sitä ei voi estää, sitä ei voi kiistää enää kukaan.</p>	<p>Keskustajohtoinen hallitus on onnistunut työssään. Se on jatkanut määrätietoisesti edeltäjähallituksensa työtä, sosiaalisesti oikeudenmukaisemman politiikan tekemistä. Tämä on ollut mahdollista pitämällä talouden rattaat pyörimässä, yrittäjyyden ja työllisyyden edellytysten ylläpitämisellä niiltä osin kuin se hallituksen päättämätalassa on. Pääministeri Vanhasen hallitusten toiminta on poikennut edeltäjistään yhdellä merkittäväällä tavalla: perusturvaa on monin tavoin parannettu näiden kahden hallituskauden aikana.</p>
SDP	<p>Tuloerojen väitetään räjähtäneen käsiin. Totuus on tutkijoiden mukaan tässä asiassa toisenlainen. Tulonjaossa ei ole tapahtunut räjähdysmäistä muutosta lukuun ottamatta ylintä tuloluokkaa eli niitä, jotka ovat saaneet rutkasti lisää omaisuustuloja ja myyntivoittoja. – – Työnteko ehkäisee köyhtymistä ja syrjäytymistä. Työ antaa toimeentuloa ja sosiaaliturvaa ja myöskin osallisuutta. Työllisyyden edistäminen on Lipposen hallituksen tärkein painopiste ja sitä sen on oltava hallituksen loppuun saakka.</p>	<p>Vanhasen ykkös- ja kakkoshallituksen rahankäyttöä vertailevat laskelmat eivät paranna köyhien hyvinvointia. Totuus on se, että kansaa jaetaan nyt kahtia. Laiminlyönnit työttömyyden hoidossa, palveluiden heikentäminen, pitenevät leipäjonot, yhteistä hyvinvointiamme rapauttava veropolitiikka: toiset vaurastuvat ja saavat lisää vapauksia, toisia uhkaa aineellinen puute ja osattomuus, pahimmillaan jo lapsuudesta lähtien. Lopputuloksena on Suomen kansan kahtiajako.</p>

mielestä köyhyyttä tulee vähentää työllisyyden kautta, toiset painottavat tulonsiirtojen merkitystä. Oppositioista käsin on vaadittu uudistuksia ja ohjelmia, joita ei sitten vallankahvassa oltaessa ole toteutettu – ja vallankahvaan päästyä on sitten moitittu aikaisempien hallitusten toiminnan ongelmia.

Taulukossa 1 on havainnollistettu ”kolmen suuren” puolueen linjauksia eri valtuustomuodostelmissa. Keskustan linjaukset vuonna 2001 voisi vaihtaa SDP:n linjauksiksi vuonna 2010. Kummallakin kerralla hallituksessa mukana ollut pitää kysymystä moniselitteisenä ja vetoaa tilastojen tulkinnallisuuteen. Havaittavaa vaikutusta politiikan sisältöön tai suuntaan ei näillä neljällä välikysymyskeskustelulla ole ollut. Kataisen hallituksen eriarvoisuutta koskevat linjaukset antavat opposition käyttöön monia mahdollisuuksia välikysymysten esittämiseen.

Päätöksenteon mallit ja muuttuvat toimintatavat

”Arvoista on syytä pitää kiinni samalla, kun toimintatapoja on kyettävä muuttamaan. Suomen poliittinen järjestelmä joutuu lähivuosina uudistamaan kantaansa hyvinvointivaltioon oloissa, joissa kansalaisten vaatimusten ja käytettävissä olevan rahoituksen välinen kuilu on aiempaa suurempi.” (Korkman 2011, 14.)

Tietoperustaisen päätöksenteon ja visionaarisen poliittisen toiminnan välinen sillanrakennus ei muuta yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta, mikäli julkisella vallalla ei ole hallinnollista kykyä toimeenpanna sovittuja uudistuksia käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Lähtökohtaisesti ja vertailevasti tarkastellen Suomen julkisen vallan toiminta- ja toimeenpanokyky ovat korkealla tasolla. Maailmanpankin (*World Bank*) tekemän arvion mukaan Suomen hallinto on eräs maailman tehokkaimmista. Se sijoittuu aivan maailman kärkiryhmään muiden Pohjoismaiden, Alankomaiden ja Kanadan kanssa. (Ks. tarkemmin Saari 2010b.) Sääntelyjärjestelmän tehokkuudessa Suomi ei sijoitu aivan yhtä hyvin, mutta yhtä kaikki se on maailman kärkiryhmässä. Kärkiryhmän erot muihin maihin ovat huomattavan suuret. Sen muodostavat kehittyneet hyvinvointivaltiot. Seuraavassa ryhmässä – jo varsin etäällä tästä kärkiryhmästä – ovat Etelä-Euroopan ja siirtymätalouksien parhaat maat. Niiden ja seuraavan ryhmän muodostavien Italian, Puolan ja Kreikan väliset erot ovat puolestaan suuret. Suurin osa maailman maista sijoittuu tämän kuvion ulkopuolelle, mikä osaltaan kertoo Suomen suhteellisista eduista.

Suomalaisella julkisella vallalla on myös kyky arvioida asetettujen tavoitteiden ja toimeenpantujen politiikkojen keskinäistä suhdetta sekä institutionaalisen uudistusten arvioinnin että erilaisten yhteiskunnan tilaa kuvaavien seuran-

taindikaattorien avulla. Tällä alueella on 2000-luku merkinnyt huomattavaa myönteistä kehitystä. Havainnollista toimintamallin läpinäkyvyydelle on, että valtioneuvoston kanslia julkaisi huhtikuun alussa 2011 kattavan kuvauksen vaalikauden 2007–2011 aikana toimeenpannuista uudistuksista (Valtioneuvoston kanslia 2011a). Tämänkaltaisen avoin ja osin kriittisenkin harjoitetun politiikan arviointi antaa tilaa valta- ja talouspoliittisten ”tosiasioiden tunnustamiselle”, mikä puolestaan on perusta seuraavien vuosien politiikalle.

Eräs keskeinen muutos suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on se, että sosiaali- ja terveystalouden kansallisen ohjausvastuun jakautuminen on muuttunut epäselvemmäksi. Vielä 1990-luvulle tultaessa päätöseräisesti laajentuvaa sosiaali- ja terveystalouden ohjattiin sosiaali- ja terveystaloustaloudesta, joka teki sitä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Sitten sosiaali- ja terveystalouden painopisteen siirtyessä uudistamiseen ja niukkuuden uudelleenjakamiseen valtionvarainministeriön ohjausvalta julkisen talouden sisällä on voimakkaasti korostunut. Samalla perinteisesti sosiaali- ja terveystaloustalouden toimivaltaan kuuluvia asioita tarkastellaan myös työ- ja elinkeinoministeriön (kilpailu ja yksityiset palvelut) ja sisäasiainministeriön (kuntarakenne, tältä osin sisäasiainministeriöllä aikaisemmin olleet tehtävät siirrettiin valtiovarainministeriöön vuonna 2009) sekä vähäisemmässä määrin ympäristö- sekä opetus- ja kulttuuriministeriöiden toimivallan näkökulmista. Myös Suomen Kuntaliiton merkitys palvelurakenteen uudistamisessa on systemaattisesti korostunut. Oma merkityksensä on tulopolitiikan jälkeiseen aikaan sopeutuvien työmarkkinaosapuolten asemien uudelleen rakentumisella yhteisen päätösvaltaa koskevan valtapoliittisen intressin kytkeytyessä eriytyviin uudistamista koskeviin näkemyksiin (vrt. Bergholmin artikkeli tässä kokoelmassa). Näiden muutosten seurauksena organisaatioiden väliset valtasuhteet ovat muuttuneet samanaikaisesti, kun sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen suunnasta on olennaisesti erilaisia näkemyksiä.

Puolueiden ja etujärjestöjen intressien yhteensovittaminen julkisen talouden oletetun liikkumavaran kanssa on hyvä esimerkki mahdollisuuksien politiikasta – joskin monissa muissa EU-maissa tässä on ollut selkeästi suurempia haasteita. Kokemukset vuoden 2007 hallitusneuvotteluista ovat tässä suhteessa valaisevia. Valtiovarainministeriön työryhmän tekemän jälkikäteisarvion mukaan poliittiset tavoitteet eivät silloin olleet yhteensopivia julkistaloudellisten ehtojen kanssa:

”Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Hallitusohjelmassa esitetyt finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet – julkisen talouden kestävyys, varsinaiset hallitusohjelmassa esitetyt rahoitusjäätävätavoitteet ja menokehys – eivät siis ole tällä vaalikaudella olleet keskenään yhdenmukaisia. Tällöin

niiden ohjaava merkityskään ei ole voinut olla paras mahdollinen.” (Valtiovarainministeriö 2010, 98.)

Toisin sanoen hallitus sitoutui valtiontalouden hoidossaan samanaikaisesti sekä veronkevennyksiin että menojen lisäykseen tavoilla, joiden yhteensovittaminen edellytti aikaisempien kokemusten valossa epärealistisia kasvuodotuksia. Sen tekemät etupainotteiset veronkevennykset supistivat valtiontalouden liikkumavaraa, mitä tulee vaalikauden loppupuolella toimeenpantaviksi sovittuihin sosiaalipoliittisiin menolisäyksiin.

Tämän ohella vuonna 2008 alkanut globaali kriisi heikensi olennaisesti julkisen talouden tilaa. Poikkeuksellinen tilanne johti poikkeuksellisesti hallitusohjelman sivuuttamiseen. Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010) ohjelmassa nimittäin linjattiin, että:

”Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.” (Hallitusohjelma 2007, 17.)

Helmikuun alun 2009 elvytyspäätökset kuitenkin toimeenpantiin tästä hallitusohjelman linjauksesta riippumatta. Tuo reilun kahden (mukaan luettuna muut toimenpiteet, yhteensä reilun kolmen) miljardin elvytyspaketti suuntasi käytettävissä olevia resursseja uudistuksiin, jotka kohdentuivat sosiaalipolitiikan ulkopuolelle: ainoa merkittävä poikkeus oli työnantajien Kela-maksun poisto.

Kataisen hallituksen ohjelmaa valmisteltaessa keskeinen kysymys oli se, miten rakennetaan talous- ja finanssipolitiikan raamit tulevaisuuden ollessa poikkeuksellisen epävarma Euroopan unionin eräiden jäsenmaiden taloustilanteen ja maailmantalouden muutosten takia. Tämän ohella jouduttiin ottamaan huomioon väestön ikääntymisestä väistämättä aiheutuvat rakenteelliset menolisäykset. Keskeinen käsite oli kestävyysvaje, jonka avulla haarukoitiin tarvittavia julkisen talouden vakauttamiseen tarvittavien toimenpiteiden mittakaavaa. Koska kestävyysvajeen määrä riippuu olennaisesti korkotasosta ja työllisyyskehityksestä, jotka molemmat ovat pitkälti politiikan ulottumattomissa, eri puolueiden näkemykset heijastelivat paitsi niiden käytössä ollutta parasta osaamista myös puolueiden arvoja. Laskelmat rakenteellisen alijäämän suuruudesta vaihtelivat 2:n ja 5 %:n välillä.

Lopputulos oli jälleen kompromissi. Vuoden 2007 neuvotteluista viisatuneina ohjelmaan sisältyy kuitenkin erilaisia tarkistusmekanismeja (ks. myös Valtioneuvoston kanslia 2011c).

”Hallituksen tavoitteena on valtiontalouden velan ja kokonaistuetannon suhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus tavoittelee määrätietoisin toimin ja mahdollisimman nopeassa aikataulussa valtiontalouden tasapainoa sekä ennusteita vahvempaa talouskasvua. Julkisen talouden kestävyyttä turvataan vaalikauden aikana tehtävillä etupainotteisilla menojen ja tulojen sopeutustoimilla sekä rakenteellisilla toimilla. Valtion menoja ja tuloja sopeutetaan nettomääräisesti yhteensä 2,5 mrd. euroa vuoteen 2015 mennessä vuositasolla. Sopeutus jakautuu tasan tulo- ja menotoimenpiteiden kesken.” (Hallitusohjelma 2011, 9.)

Kaiken kaikkiaan tämä ratkaisu tuo politiikkaan ennakoitavuutta, joka on kaiketi välttämätöntä tulevaisuuden epävarmuuden vähentämiseksi – joskin, kuten myöhemmin kuvataan, ohjelmaan sisältyy myös epävarmuutta kotitalouksien ja organisaatioiden toimintaan tuova varauma.

Hallituksella on työkalupakissaan myös muita tulevaisuuden epävarmuutta vähentäviä ohjausvälineitä. *Kehysbudjetoinnin* perustavoitteena on valtiontalouden ennakoitavuuden lisääminen erityisesti niillä politiikkalohkoilla ja budjettiluokissa, jotka eivät ole herkkiä talouden suhdanteille. Keskeinen kysymys on ollut, mihin julkinen valta asettaa suhdanneherkkyyttä koskevan rajan ja miten se kohtelee kehyksessä tuloja. Edellisen suhteen tietyt menoerät, kuten työttömyysturvamenot, ovat selkeästi kehysten ulkopuolella, koska ne pitkälti määräytyvät suhdannekierron mukaan (pois lukien ns. nopean murroksen alueet). Jälkimmäisen osalta haasteellista on se, että kehykset ovat säädelleet menoja mutta eivät veropohjia muokkaavia verovähennyksiä, jotka ovat kasvaneet voimakkaasti 2000-luvulla, erityisesti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2010) aikana: näin menopohja on depolitisoitu hallituskauden ajaksi, mutta tulopohjia on voitu poliittisen harkinnan mukaan muokata menopohjista (teknisesti) riippumatta.

Se on ollut tärkeä yhteiskuntapolitiikan ennakoitavuutta lisännyt institutio-naalinen tekijä ja epäilemättä monella tavalla perusteltu muun muassa politiikan depolitisoinnin välineenä. Kataisen ohjelmassa on kaksi kehysbudjetointiin liittyvää avausta, jotka mahdollistavat eriarvoisuuden vähentämiseen tarkoitettujen toimenpiteiden käyttöönottoa. Ensinnäkin siinä tehdään puskurivarauma lisätalousarvioita varten:

”Kehystasossa varataan vuosittain 200 milj. euroa lisätalousarvioita varten. Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä. – – Mikäli talouskasvu osoittautuu ennakkoon arvioitua nopeamaksi, käytetään kasvun myötä kasvaneet tulot ja pienentyneet menot ensisijaisesti valtion velkaantumisen vähentämiseen. Mikäli ennen

vuotta 2015 valtion velan bruttokansantuoteosuus kääntyy selkeään laskuun, voidaan parantuneesta fiskaalisesta asemasta enintään 30 % käyttää menolisäyksiin hallituksen strategisten päämäärien mukaisesti.” (Hallitusohjelma 2011, 11).

Toiseksi se estää perinteisesti eriarvoisuutta lisänneiden verotukien käyttämisen kehysten kiertämiseen.

315

” — Hallitus ei käytä verotukia kehysten kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti. Kehys kohtelee neutraalisti tuottovaikutuksiltaan samanlaisia verotukien ja menojen vaihdoksia. Kehys ei rajoita menojen uudelleenbudjetoiteja, menokokonaisuuksien ajoitukseen tehtäviä muutoksia eikä vaalikaudella perusteettomasti liian suurina saaduiksi osoittautuneiden tulojen palautuksia tai korvauksia.” (Hallitusohjelma 2011, 11.)

Näin verovähennykset tulevat myös kehysmenettelyn piiriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kehysmenettely kattaisi myös tuloverotuksen yleisen keventämisen kaltaiset toimintamallit.

Toiseksi on sitouduttu monivuotisiin, hallituskaudet ylittäviin uudistus-hankkeisiin. Monivuotisista uudistushankkeista hyvä esimerkki on Niemelän artikkelissaan tässä kokoelmassa esittelemä Paras-hanke. Toistaiseksi se on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi vähentää kuntien määrää ja vahvistaa aluekeskusten asemaa suhteessa niitä ympäröivään alueeseen. Sen sijaan tämänkaltaisen rakenteellinen kehittäminen ei ole vielä vaikuttanut kuntien palvelurakenteeseen tuottavuutta lisäävästi. Näiden arviointien valossa julkisen vallan kyky muokata palvelujen institutionaalista rakennetta Paras-hankkeen avulla on ollut toistaiseksi varsin rajallinen. 2010-luvun politiikan painepisteenä tuleekin olemaan jo olemassa olevien hyvien käytäntöjen juurruttaminen ja levittäminen sekä palveluketjujen saumakohtien poistaminen palveluntuottajien välistä työnjakoa uudelleen arvioimalla. Kataisen hallitus jatkaa tämänkaltaista kuntauudistusta:

”Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.” (Hallitusohjelma 2011, 75.)

Epäselvempää on, mitä tämä merkitsee palvelurakenteelle. Asia lienee jossakin määrin epäselvä myös hallitukselle, sillä se ”käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta”. Käytännössä tämä linjaus siirtää kunta- ja palvelurakenneuudistuksen seuraavan vaiheen seuraavalle vaalikaudelle.

Kolmas väline on *politiikkaohjelmilla* ohjaaminen. Poliitiikkaohjelma-malli kehitettiin valtion keskushallintohankkeen yhteydessä 2000-luvun alussa ja otettiin käyttöön Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa. Ohjelmien tavoitteena on löytää hallinnonalat ylittäviä ratkaisuja niille yhteisiin haasteisiin. ”Ne kokoavat eri hallinnonalojen ja eri toimijoiden toimenpiteitä hallituksen priorisoimien horisontaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi”. Keskeinen tavoite oli poliittisen ohjauksen vahvistaminen ja valtioneuvoston poliittisen tahtotilan esiintuominen sellaisella tavalla, joka vaikuttaa resurssien kohdentamiseen ministeriöissä. Poliitiikkakehys määrittää hallitusohjelmassa ja politiikkaohjelmat asemoidaan päätöksentekoprosessiin hallituksen strategia-asiakirjassa. (Ks. myös Valtioneuvoston kanslia 2009.)

Vanhasen I hallituksen ohjelmaan (2003–2007) oli sisällytetty neljä politiikkaohjelmaa. Nämä olivat työllisyyden, yrittäjyyden, tietoyhteiskunnan ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmat. Vanhasen II hallituksessa näitä ohjelmia oli kolme, ja ne kohdentuivat työhön, yrittämiseen ja työelämään, terveyden edistämiseen sekä lapsiin, nuoriin ja perheisiin. Tavoitteet ja rakenteet muuttuivat jonkin verran (esimerkiksi budjetoitiperiaatteiden osalta), mutta perusrakenteet säilyivät ennallaan.

Myöskään tämä sinänsä tarpeellinen ja innovatiivinen ohjausväline ei ole täyttänyt kaikkia siihen kohdistuvia odotuksia. Valtiotalouden tarkastusvirasto arvioi vuonna 2009 politiikkaohjelmia ja niiden vaikuttavuutta. Menettelytavat ovat kehittyneet vuosien mittaan. Kuitenkin vaikuttavuuden kannalta ohjelmat näyttävät edelleen varsin vähämerkityksellisiltä (Valtionalouden tarkastusvirasto 2009, 57). Kataisen hallituksen ohjelmassa ei ole politiikkaohjelmia, mutta siinä on listattu lukuisia painoaloja. Niistä selkeimmin politiikkaohjelman luonteen on saanut eriarvoisuuden seuranta. Hallitusohjelman *preamble*-osassa, jossa asetetaan hallituksen yleiset linjaukset, tavoite kirjataan seuraavasti:

”Eriarvoisuuden kasvu on vaara suomalaiselle yhteiskunnalle ja elämäntavalle. Hallitus toimii päättäväisesti hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi. Köyhyyttä, eriarvoisuutta ja epätasa-arvoa vähennetään. Perheiden hyvinvointia ja jokaisen yhteiskunnallista osallisuutta lisätään.” (Hallitusohjelma 2011, 3.)

Politiikan keskeisiä tavoitteita ohjelmassa linjataan ohjelman alkupuolella kolme. Ne ovat 1) köyhyiden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentä-

minen, 2) julkisen talouden vakauttaminen sekä 3) kestävä talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Jo se, että hallitusohjelmassa nämä kolme tavoitetta listataan tässä järjestyksessä, kertoo jotakin olennaista tavoitteenasettelun muutoksesta: perinteisestihän valtioneuvoston asiakirjoissa listataan ensimmäiseksi kasvu ja työllisyys, jonka jälkeen hännänhuippuna tulevat sosiaalisen osallisuuden ja kestävä kehityksen kaltaisia asiakokonaisuuksia.

”Hallitus kaventaa tulo-, hyvinvointi- ja terveyseroja. – – Hallitus valmistelee vanhuspalvelulain sekä laaja-alaisen, köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä vähentävän toimenpideohjelman.” (Hallitusohjelma 2011, 7.)

Toimenpideohjelman toimeenpano on ratkaisevassa asemassa, mitä tulee tutkimuksen, päätöksenteon ja eriarvoisuuden välisten mekanismien selvittämiseen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseen. Tuon ohjelman kattavuuden arvioinnin kannalta on huomionarvoista, että sen toteuttamista täydentävässä hyvinvointipolitiikka-osiossa todetaan, että ”käynnistetään poikkihallinnollinen syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävä toimenpideohjelma”

Neljäs ohjauksen väline yhteiskunnallisen uudistamisen ohjaukseen ovat ministeriöiden *strategiset linjaukset*. Ministeriöt ovat 2000-luvun aikana uudistaneet strategiansa aina vaalien alla (julkisen hallinnon strategioista ks. laajemmin Mulgan 2009). Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on menetellyt näin 2003, 2007 ja nyt 2011. Näistä strategioista vuoden 2007 strategia oli päivitys vuoden 2003 strategiasta. Sen sijaan vuoden 2011 strategiassa sosiaali- ja terveystieteistä ajattelua oli täsmennetty perustavanlaatuisesti alkaen sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja välineiden uudistamisesta ja päättyen taustalaskelmien oletuksiin. Taulukossa 2 on tiivistetty sosiaali- ja terveysministeriön tammikuussa 2011 julkaisemat linjaukset, jotka kurottavat 2010-luvun loppuun saakka.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiset linjaukset.

1. Hyvinvoinnille vahva perusta	– Terveys ja hyvinvointi osaksi kaikkea päätöksentekoa – Pidempia työuria työhyvinvoinnilla – Elämän eri osa-alueet tasapainoon – Sosiaaliturvan rahoitus kestäväksi
2. Kaikille mahdollisuus hyvinvointiin	– Vähennetään hyvinvointi- ja terveyseroja – Asiakaskeskeisyys palvelujen lähtökohdaksi – Uudet palvelujen rakenteet ja toimintatavat – Vahva sosiaalinen yhteenkuuluvuus
3. Elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta	– Vahvistetaan ympäristön elinkelpoisuutta – Varmistetaan yhteiskunnan toimivuus erityistilanteissa

Tätä strategista linjausta tukevasti hallitusohjelmassa on seuraava linjaus:

”Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen otetaan huomioon kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja sisällytetään kaikkien hallinnonalojen ja ministeriöiden toimintaan. – – Köyhyys ja syrjäytyminen aiheuttavat muun muassa inhimillistä kärsimystä, terveyseroja ja eriarvoisuutta. Hallitus toimii voimakkaasti köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Tämä edellyttää eri sektorien ja hallinnonalojen yhteisiä toimia, työllisyyden, työkyvyn ja osallisuuden vahvistamista sekä sosiaaliturvasta huolehtimista. Yhdessä pidetään kaikista huolta.” (Hallitusohjelma 2011, 55.)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen poikkihallinnollinen tarkastelu on varsin haasteellinen linjaus. Yhtäältä se on pitkälti yhtenevä Lissabonin sopimuksen peruslinjausten kanssa, joissa myös korostetaan lukuisten tekijöiden huomioon ottamista ns. valtavirtaistetusti (*mainstreaming*) eli poikkihallinnollisesti, Suomi on myös toistuvasti korostanut HIAP-periaatetta (*Health in all policies*), joten tämä linjaus on luonteva jatko aikaisemmalle politiikalle. Toisaalta on vaikeaa arvioida tämän linjauksen tosiasiallista vaikuttavuutta, sillä sitä tukevaa hallintorakennetta ei eritellä. Aikaisempien päätösten perusteella lainsäädäntöä tehtäessä tulee ottaa huomioon sukupuolivaikutukset, millä ei ole ollut havaittavaa vaikutusta lainsäädännön toimeenpanoon (jollei sitten se ennalta ehkäisevästi ole vaikuttanut joihinkin muotoiluihin). Oman haasteensa tämän linjauksen toimeenpanoon tuo julkisen talouden niukkuus, joka kannustaa ministeriöitä priorisoimaan hallinnonalan sisällä sen omista lähtökohdista käsin.

Viimeinen näkökulma yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen uudistamiseen perustuu *innovaatioilla ja innovaatiopolitiikalla ohjaamiseen*. Valtioneuvoston asiakirjoihin juurtuneen käsityksen mukaan ”*Innovaatiopolitiikalla* vaikutetaan julkisin toimenpitein innovaatiotoiminnan edellytyksiin ja innovaatioympäristön toimivuuteen sekä innovaatioiden syntyyn ja hyödyntämiseen taloudessa ja yhteiskunnassa.” Toiminnalla on luonnollisesti erilaisia tavoitteita, mutta ylitse muiden on uusien hyödykkeiden tuottaminen. *Laaja-alainen innovaatiopolitiikka* tukee eri politiikkasektoreiden (esim. sosiaali- ja terveysala, energia, liikenne, tietoyhteiskunta, koulutus, alueiden kehitys) uudistumista innovaatiotoiminnan keinoin sekä korostaa erityisesti politiikkasektoreiden ja strategisesti johdetun julkisen innovaatiotoiminnan tiiviin yhteistyön tärkeyttä.

Tietopohjaisen päätöksenteon kannalta avainasemassa on ollut ministeriöiden tietotarpeita palvelevan sektoritutkimuksen uudistusprosessi. Prosessin juuret ovat vuosituhannen vaihteessa, jolloin silloinen tiede- ja teknologianeuvosto nosti esiin tarpeen vähentää sektoritutkimusjärjestelmän siiloutumista, millä se tarkoitti tutkimuksen rajautumista kunkin ministeriön tarpeiden mukaiseksi

poikkisektoraalisten teemojen kustannuksella. Tämän ohella neuvosto näki ongelmana tutkimuksen polkuriippuvuuden, eli tutkimuksen kohteena oli vuodesta toiseen samat teemat, vaikka yhteiskunnan ja talouden muutos olisivat edellyttää uusien teemojen esiin nostamista.⁵ Sen linjausten mukaisesti perustettiin sektoritutkimuksen neuvottelukunta (SETU), minkä ohella tutkimuslaitosten yhdistäminen nousi politiikan asialistoille. Uudistukset tehtiin yhtä poikkeusta lukuun ottamatta hallinnonalojen sisällä. Sosiaali- ja terveystieteellisesti tärkein oli Kansanterveyslaitoksen (KTL) ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) fuusio. (Ks. myös Saari 2008.)

SETUn sinänsä ansiokkaalla toiminnalla ei havaittu sitä yhteiskuntapolitiittista vaikuttavuutta, mitä siltä oli perustettaessa odotettu valtioneuvoston kansliassa, tiede-, teknologia- ja innovaationeuvostossa sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Hallinnonalat suojasivat resurssejaan tehokkaasti luomalla konsortiorakenteita temaattisesti tärkeille alueille. Tämänkaltaiset konsortiot luotiin asetuksella myös sosiaali- ja terveyssektorille, ja sen puitteissa muun muassa tiivistettiin eriarvoisuutta koskevaa tutkimusyhteistyötä.

Hallitusohjelmassa 2011 tutkimus- ja kehittämisjärjestelmästä kirjataan seuraavasti:

”Valtion sektoritutkimuslaitokset kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Perustutkimuksen työnjako yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten välillä selkeytetään mahdollistaen sektoritutkimuslaitosten tehtävien siirtäminen yliopistojen yhteyteen ja niiden yhteistyötä vahvistetaan. Tutkimus- ja innovaatio-neuvoston hallinnollinen asema säilytetään nykyisenä ja neuvoston koordinoivaa roolia sektoritutkimuksen suuntaamisessa ja kansallisessa tutkimusinfrastruktuuri-politiikassa vahvistetaan. Valtion sektoritutkimuksen tavoitteita koordinoidaan valtioneuvoston kansliassa.” (Hallitusohjelma 2011, 35.)

Samalla toiminnan painopistettä siirretään ideoista kohti innovaatioita ja niiden levittämistä.

”Talouden kasvun ja elinkeinorakenteen uudistumisen kannalta keskeistä pitkällä aikavälillä ovat panostukset perustutkimukseen ja soveltavaan tutkimukseen sekä kehittämiseen. Vauhditetaan teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden integroitua kehittämistä sekä kaupallistamista ja käyttöönottoa.” (Hallitusohjelma 2011, 38.)

5 Olin eri tavoilla osallisena näissä keskusteluissa 2000-luvun alkuvuosina. Usein silloisen opetusministeriön suunnasta käytetty esimerkki oli alkoholi- ja perhetutkimuksen epäsuhta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla oli runsaasti alkoholitutkijoita, koska Alkolla oli aikoinaan merkittävää tutkimustoimintaa. Perheiden asemaa tutkittiin vähemmän, koska vastaavaa historiallista perimää ei ollut. Sitten näiden kahden tutkimusalueen resursointi on tasapainottunut.

Jälleen nämä kaksi linjausta avaavat yhdessä mahdollisuuden pienten askelten politiikalle. Sen alussa oleva pyrkimys suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa ennen kaikkea pienempien yksiköiden liittämistä suurempiin. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla se saattaa myös tarkoittaa Työterveyslaitoksen (TTL) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhdistämistä jonkinlaiseksi superyksiköksi, jossa on useampi tuhat työntekijää. Tältä osin on vaikeaa nähdä suuruuden ekonomiaa saatavia hyötyjä yksikön kasvaessa ylisuureksi, jolloin sen sisäiset hallinnointikustannukset olennaisesti kasvavat. Sektoritutkimuksen koordinaation siirtäminen opetus- ja kulttuuriministeriöstä valtioneuvoston kansliaan lisää olennaisesti sen potentiaalista painoarvoa. Käytännössä sen työ integroidaan Tiede-, teknologia- ja innovaationeuvoston toimintaan (ks. myös Valtioneuvoston kanslia 2011b).

Suomalaisen yhteiskuntapolitiikan eurooppalainen politiikkakehys

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus kytkeytyy Euroopan unionin toiminta- ja uudistuskykyyneen useiden eri kanavien ja mekanismien välityksellä. Yleisimmällä tasolla Euroopan unionin jäsenmaiden talouden elpyminen on Suomen vientisektorin – sekä tavaroiden että palveluiden osalta – tulevaisuuden kannalta avainasemassa. Tässä suhteessa ei ole rohkaisevaa se, että Euroopan taloudet ovat toipuneet (uudesta) lamasta hitaammin vuoden 2009 jälkipuoliskolla kuin tavanomaiset vertailumaat, samalla vauraustasolla olevat Japani ja Yhdysvallat – puhumattakaan Kiinasta ja Intiasta, joiden kasvu on ollut varsin voimakasta verrattuna muihin suuralueisiin tai väestöltään ja taloudelliselta painoarvoltaan suuriin maihin. (KOM(2011):11, liite 1.) Toiseksi talous- ja rahaliiton (EMU) jäsenyys kytkee Suomen monin sitein eurooppalaiseen rahapolitiikkaan ja myös EMUssa mukana olleiden jäsenmaiden kykyyn noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksessa julkisen talouden vakaudelle ja alijäämälle asetettuja ehtoja. Näistä joustettiin tilapäisesti vuoden 2008 kriisin vuoksi. Huolenaiheena on eräiden EU-maiden velanhoitokustannusten muuttuminen hallitsemattomiksi valtion ottamien lainojen korkoihin liittyvän riskipreemion seurauksena, millä olisi ylivalumavaikutuksia muiden EU-maiden julkisiin talouksiin ja korkotasoon.

Kolmanneksi Suomen hyvinvointivaltion uudistamisen suuntaviivoista sovitaan suurin piirteiden samaan aikaan kuin Euroopan unionin jäsenvaltiot alkavat luoda ”uskottavaa irtautumisstrategiaa” uudesta lamasta keväällä ja syksyllä 2011. Myös tässä kehyksessä joudutaan arvioimaan eri menoerien suhteellista merkitystä ennen kaikkea niiden kasvu- ja työllisyysvaikutusten kannalta. Komissio tiivistikin keväällä 2010, että

”julkisen talouden vakauttamisohjelmissa pitäisi asettaa etusijalle kasvua lisäävät menoerät, kuten koulutus ja osaaminen, T&K ja innovointi sekä investointi verkkoihin, esim. nopeisiin Internet-yhteyksiin, energiaverkkoihin ja liikenneyhteyksiin, jotka ovat Eurooppa 2020 -strategian keskeisiä teemoja.” (KOM(2010)2020, 26–27.)

321

Kääntäen tämä linjaus määrittää ne politiikkalohkot, joita komissio ei pidä talouskasvua lisäävänä. Niille komissio tarjoaa ”rakenteellisia uudistuksia”:

”Julkisen talouden vakauttamisen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on kuljettava käsi kädessä merkittävien rakenteellisten uudistusten kanssa, joita on toteutettava erityisesti eläke-, terveydenhuolto-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien osalta. Julkishallinnon pitäisi hyödyntää tilanne ja lisätä tehokkuutta ja palvelun laatua. Julkisissa hankinnoissa on varmistettava julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö, ja julkisten hankintojen markkinat on pidettävä avoimina EU:n laajuisesti.” (KOM(2010)2020, 27.)

Mitä nämä rakenteelliset uudistukset tarkkaan ottaen ovat, komissio jätti tässä yhteydessä kertomatta. Ylipäätään tavoitteista vallitsee laajapohjainen yksimielisyys, mutta keinot ovat usein vaikeammin avautuvia ja hankalammin täsmennettäviä.

Alkuvuodesta 2011 komissio eteni kuitenkin muutaman askeleen täsmen-tääkseen näitä muutoksia. Tällöin keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin makrotaloudellinen ”tervehdyttäminen” julkisen sektorin menokurin avulla. Keskeinen osa tätä politiikkaa on eläkejärjestelmien uudistaminen eliniän pidentymistä vastaavasti ja työmarkkinoiden joustoturvan edistäminen – tässä yhteydessä komissio korostaa pysyvien työsuhteiden merkitystä. (KOM(2011)11.) Tämän paketin tekee sosiaalipolitiikan edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen kannalta haasteelliseksi se, että komissio ei viittaa sanallakaan harjoitetun politiikan vaikuttavuuteen eriarvoisuuden kannalta. Se ainoastaan toteaa, että Euroopassa on 80 miljoonaa köyhää, mutta köyhyys vähentämisen välineet rajoittuvat työllisyyden lisäämiseen. Sen sijaan kyseisen asiakirjan liitteessä se täsmentää seuraavasti:

”Julkisen talouden on oltava terveellä pohjalla siksi, että tulevaisuudessa vältetään hallitsemattomasti kasvavasta julkisesta velasta johtuva sosiaaliturvajärjestelmien vaarantuminen. Tarvittavan poliittisen hyväksynnän saavuttaminen edellyttää, että sopeutustoimien vaikutukset kohdistuvat tasapuolisesti yhteiskunnan eri kerroksiin. Tiettyihin kohderyhmiin painotetut sopeutustoimet todennäköisesti joudutaan käsittelemään uudelleen, koska poliittisten voimasuhteiden

muuttuminen vaarantaa julkisen talouden sopeutustoimien kestävyys-
den.” (KOM(2011)11, liite 2, 15.)

Edellä oleva lainaus on hyvä lukea useamman kerran. Siinä poliittisen hyväksynnän saavuttaminen kytketään ”tasapuolisesti” eri väestöryhmiin kohdistuviin sopeutumistoimiin. Samalla kuitenkin jätetään kertomatta, miten tämä tasapuolisuus määritellään, kun pidetään julkisen vallan tulonsiirtojen ja palvelujen eritasainen jakautuminen eri sosioekonomisille ja eri elämänvaiheissa oleville ryhmille. Minkälainen juustohöylä kohtelee samalla tavalla rikasta ja köyhää? Seuraava lause on vielä kryptisempi, kytketäänhän siinä ”tietyt kohderyhmät” ja voimasuhteet toisiinsa sellaisella tavalla, josta on vaikea ottaa hyvälläkään tahdolla selvyyttä.

Suomalainen sosiaalipolitiikka rakentuu tulevaisuudessa enenevässä määrin eurooppalaisessa kehityksessä (Raunio ja Saari 2006, 2007 ja 2009). Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikkaan liittyvän suoran lainsäädäntöohjauksen merkitys on toistaiseksi ja lähitulevaisuudessa suhteellisen vähäistä sosiaali- ja terveyspolitiikan ydinalueilla. (Työsuojelussa ja sukupuolten tasa-arvossa vaikutus on suurempi vahvemman toimivallan vuoksi). Lissabonin sopimus (2010) ei muuta tätä peruslinjausta. Suurempi merkitys on kuitenkin sisämarkkinoiden (tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman/henkilöiden) ja sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteensovittamisella. Sen ehkä haasteellinen kokonaisuus liittyy rahapelimonopoliin toimintaan (ks. Järvinen-Tassopoulosin artikkeli tässä kokoelmassa). Kolmas vaikutuskanava on poliittinen ohjaus, joka on välittynyt suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikkaan muun muassa Lissabonin strategian (2000–2010) ja kestävä kehityksen strategian (2002–2010) välityksellä. Nämä strategiat ovat pääsääntöisesti tukeneet suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistamista pienten askelten politiikalla mutta asettavat myös joitakin ehtoja harjoitetulle politiikalle.

Politiikan ja tutkimuksen väliseen sillanrakentamiseen perustuva avoimen koordinaation menetelmä ei ole havaittavasti vaikuttanut Suomessa harjoitettavaan sosiaalipolitiikkaan. Myöskään komission joustoturva-aloitteen vaikutukset eivät ole ulottuneet Suomen tapauksessa sosiaaliturvaan saakka: esimerkiksi Satakomitean työssä se ei osoittautunut uudistuksia suuntaaviksi välineeksi (Saari 2009). Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että unionilla on toimivaltaa ja komissiolla aloitevaltaa sosiaalipolitiikkaan nähden talous- ja työllisyyspolitiikan alueilla tehtävän yhteistyön kautta. Tällöin sosiaalipolitiikkaa tarkastellaan julkisen talouden vakauden ja talouspolitiikan sekä kannustin- ja työllisyyspolitiikan näkökulmista. Näiden talous- ja työllisyyspolitiikan koordinaation perustan luovien integroituvien suuntaviivojen sekä niiden kansallisesta toimeenpanosta raportoitujen kansallisten uudistussuunnitelmien yhteiskuntapoliittinen painoarvo on kasvanut selkeästi uuden laman jälkeen. Muutos aiheutuu pitkälti

siitä, että uuden laman jälkeen Suomi ei enää ole julkisen talouden vakauden mallimaita, vaan myös sen on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota saamiinsa arviointeihin ja suosituksiin.

Suomen tavoitteet ovat liittyneet ensisijaisesti sisämarkkinoiden ja sosiaali-politiikan parempaan yhteensovittamiseen liikkuvuuden esteitä poistamalla. Muun muassa valtioneuvoston EU-selonteossa (2009) tavoitteet määriteltiin tästä näkökulmasta käsin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti huomauttanut siitä, että suomalainen politiikka on ollut varsin reaktiivista ja sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet on Euroopan unionin yhteisissä politiikoissa sopeutettu kasvu- ja työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin. Sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan että suuren valiokunnan linjaukset sen sijaan korostivat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen merkitystä. Suuren valiokunnan mietinnössä 1/2009 todetaan, että

”Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston tahtotilaan: unionikansalaisten siirtyminen jäsenvaltiosta toiseen ei ole monimutkaisempaa kuin muuttaminen maan sisällä, mutta nostaa rinnalle tahtotilaksi unionin kansalaisuuteen liittyvän sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen.” (SuVM 1/2009 vp, 18.)

Tämän ohella suuri valiokunta alleviivasi voimakkaasti rahapelimonopoliin suojaamista. Alkoholipolitiikasta se ei sen sijaan linjannut mitään, mikä osaltaan kertoo suomalaisen kansanterveyspohjaisen alkoholipolitiikan tulevaisuudesta erityisesti vähittäismyynnin ja jakelun osalta Euroopassa, jossa alkoholipolitiikka lukeutuu ensisijaisesti maatalouspolitiikkaan.

Kataisen hallituksen ohjelmassa on lukuisia kohtia, jotka liittyvät kansallisen sosiaalipolitiikkamallin ja eurooppalaisten politiikkojen rajapintoihin.

”Selkeytetään palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä. EU:ssa valmisteltavana olevan SGEI-normiston vaikutukset kansalliseen kilpailulainsäädäntöön arvioidaan minkä jälkeen säädetään puitelaki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI). Esimerkiksi näin voidaan selkeyttää kolmannen sektorin asemaa palvelujen tuottajana ja Raha-automaattiyhdistyksen mahdollisuuksia rahoittaa SGEI-palveluita. Linjauksissa otetaan huomioon EU:n kilpailulainsäädännön määräykset ja varmistetaan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen.” (Hallitusohjelma 2011, 40.)

Tämä yleishyödyllisiä palveluja koskeva linjaus on ollut eri muodoissa jo vuosien 2004 ja 2007 hallitusohjelmissa. Haasteelliseksi tämän tekee se, että suomalainen tapa määritellä yleishyödyllisyys on sektoraalinen, mutta Euroopan unionissa sitä tarkastellaan funktionaalisenä kysymyksenä.

Toinen tärkeä kohta liittyy hankintalainsäädäntöön, joka ei Suomessa ole mahdollistanut suorahankintaa.

”Hankintalaki uudistetaan niin, että kuntien suorahankintamahdollisuudet lisääntyvät ja työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Kansallisia kynnysarvoja nostetaan lähemmäksi EU-direktiivitasoja ja tavaroiden ja palveluiden kansallista kynnysarvoa korotetaan tuntuvasti lähelle EU:n kynnysarvoa. Hankintalain menettelyjä yksinkertaistetaan EU-lainsäädännön sallimissa puitteissa.” (Hallitusohjelma 2011, 40.)

Tämä lainsäädäntöaloite mahdollistaa erityisryhmille kohdennettujen palvelujen hankinnan suorahankintana.

Suomi ei ole linjannut tällä alueella tehtäviä aloitteita eräitä terveyden edistämiseen, työurien pidentämiseen ja sukupuolten tasa-arvoon liittyviä periaatteellisia linjauksia lukuun ottamatta. Suomalainen kansalliseen kannanmuodostukseen perustuva toimintamalli ei myöskään suosi tämänkaltaista sosiaalisen ulottuvuuden muodostumista. Esimerkiksi Lissabonin strategian uudistamista käsitellyt valtioneuvoston kanta, jonka EU-ministerivaliokunta hyväksyi 9.10.2009, ei sisällä suuren valiokunnan näkemyksen mukaisia sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista koskevia linjauksia. Siinä todetaan kuitenkin ytimekkäästi, että ”sosiaali- ja terveystaloudellisen sekä tasa-arvon huomioiminen on tärkeää uudessa strategiassa” ja alleviivataan, että ”tasapainoisella yhteiskunnallisella kehityksellä on olennainen merkitys kasvun edellytyksille ja työllisyydelle”. Tämän ohella valtioneuvoston kannassa todetaan:

”Taloustaloudellisten pahentuvien sosiaalisten ongelmien, kuten köyhyyden ja syrjäytymisen, torjunnassa vaaditaan politiikkasektoreiden ylittävää määrätietoista toimintaa. Sosiaalisen Euroopan edistämiseksi jäsenmaiden on aktiivisesti etsittävä sosiaalipoliittisia keinoja mm. pysyvän työelämästä syrjäytymisen estämiseksi. Näihin tavoitteisiin voidaan päästä väestönterveyttä edistävillä ja terveysriskejä vähentävillä toimilla. Huomiota tulee kiinnittää myös jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien nykyaikaistamiseen ja kestävyYTEEN. Näin voidaan osaltaan edesauttaa jäsenmaiden talouksien vakauden turvaamista pitkällä aikavälillä.” (EU-ministerivaliokunta 2009, 7.)

Tämä on epäilemättä perusteltua, mutta retoriikan takana ei ole ensimmäistään Euroopan tasolla toimeenpanokelpoista linjausta.

Viime kädessä jäsenmaiden hallitukset päättävät, kuinka voimakkaasti eurooppalaiset linjaukset ja sitoumukset muokkaavat kansallista politiikkaa. Suomessa nämä ovat hallitusohjelmatasoista asioita.

”Hallitus suhtautuu vakavasti kansalaisten Euroopan unionin toiminnasta esittämään kritiikkiin ja pitää kansalaisyhteiskunnan laaja-alaista osallistumista Eurooppa-asioiden käsittelyyn sekä niistä tiedottamista tärkeänä. Unionin ja sen kaikkien toimielinten toiminnan ja varainkäytön on oltava tehokasta ja avointa. Suomi toimii Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi ja unionin legitimitietin kehittämiseksi. Eurooppalaista yhteistyötä on lisättävä niissä asioissa, joissa yhdessä toimiminen tuottaa lisäarvoa tai on EU:n ulkoisen vaikuttamisen kannalta tärkeää. Samalla on toissijaisuusperiaatteen kunnioittamista vahvistettava ja pidättäydyttävä sellaisesta säätelystä, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa yhtä hyvin tai paremmin kansallisella tasolla.” (Hallitusohjelma 2011, 17.)

Lainauksen ensimmäinen ja kolmas lause käytännössä kumoavat toisensa ja ylläpitävät nykytilaa sosiaaliturvaan ja kansanterveyteen liittyvissä kysymyksissä. Valtatyhjiöllä on taipumus täyttyä, joten tämä pidättävyisyys johtaa Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden täyttymiseen muiden jäsenvaltioiden aloitteilla ja linjauksilla.

Konkreettisesti tämä Suomen linja tulee punnittavaksi myöhemmin syksyllä 2011, kun komissio antaa syksyllä 2010 julkaisemassaan työohjelmassaan ilmoittamansa valkoisen kirjan eläkkeistä (KOM (2010)623, vol II). Eläkkeet ovat yhtäältä kiistatta yhteinen eurooppalainen asia, ja sellaisena sosiaalisen ulottuvuuden tärkeä, jollei tärkein osa. Samalla on kuitenkin selvää, että Suomi suhtautuu yhteisiin eläkepoliittisiin linjauksiin vähintäänkin varauksellisesti työmarkkinaosapuolten ja hallituksen korostaessa eläkkeiden kansallista luonnetta. Samalla tavalla Suomi suhtautuu toiseen vuoden 2011 alkavaan prosessiin, jonka tavoite on täsmentää yleisen taloudellisen edun mukaisiin palveluihin sovellettavia valtiontukisääntöjä. Kolmas kiinnostava kipupiste on budjettiuudistus 2013 alkavalla rakennerahastokaudella. Hallitusohjelmassa linjataan seuraavasti:

”Hallitus pitää tärkeänä, että budjetin sisällössä huomioidaan Eurooppa 2020 -strategian dynaamiset painotukset ja siirretään painopistettä kohti kasvua, työllisyyttä, osaamista ja innovaatioita sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ympäristön tilaa edistäviä toimenpiteitä. Hallitus tehostaa EU-rahastojen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä kotimaassa.” (Hallitusohjelma 2011, 18.)

Käytännössä tämä tarkoittaa painopisteen siirtämistä pois maatalouspolitiikasta (CAP). Epäselvempää on, miten oikeudenmukaisuuslinjaus realisoituu Suomen kansallisissa kannoissa.

Suomalainen konsensus ja hyvinvointivaltion tulevaisuus

326

Keväällä 2011 valtaan astunut uusi hallitus sai kantaakseen kunniakkaan perinnön ja raskaan taakan. Kunniakas perintö periytyy hyvinvointipolitiikan kohta satavuotisesta historiasta. Monella tapaa on perusteltua väittää, että tuo institutionaalinen rakenne on eräs suomalaisen yhteiskunnan tärkeimmistä sosiaalisista innovaatioista – vaikka erimielisyyttä onkin siitä, onko tämä politiikka ollut tietoista toimintaa vai yksittäisten ratkaisujen epäintentionaalisuuden seurauksia. Tuon institutionaalisen rakenteen vaikutukset suomalaisten hyvinvointiin ja terveyteen ovat olleet kiistatta myönteiset vertailevasti tarkastellen 1990-luvulla ja sen jälkeen. Suomi on monella tapaa esikuvallinen maa eurooppalaisittain tai globaalisti tarkastellen. Raskaaksi taakan tekee se, että 2010-luvun Suomessa joudutaan arvioimaan elinkeinoelämän kilpailukyvyyn parantamisen, demografiseen muutokseen sopeutumisen ja eriarvoisuuden vähentämisen yhteensovittamisen haasteita sellaisessa tilanteessa, jossa niiden väliset poissulkevuusongelmat ovat aikaisempaa ilmeisempiä.

Hallitus on ottanut huomioon tulevaisuuden ennakkoinnin haasteellisuuden.

”Hallitus rakentaa kehyspäätöksensä siten, että hallitusohjelmaan kirjatut talouspolitiikan tavoitteet toteutuvat ja Suomen valtion nykyinen luottoluokitus säilyy. Hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtion talouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallitus seuraa vuosittain em. valtiontalouden tavoitteiden toteutumista ja panee tarvittaessa täytäntöön ehdollisia toimia siten, että niitä toteutetaan prosentuaalisesti yhtä paljon. Näitä ehdollisia toimia ovat valtion menojen ja kuntien valtionapujen lisäjääditys ja sopeutus sekä verojen lisäkorotukset ja verovähennysten karsiminen.” (Hallitusohjelma 2011, 9.)

Politiikkaprosessien toimeenpanon kannalta tilanne on aikaisempaa haasteellisempi, mutta (jos tästä jotakin hyvää haluaa sanoa) niiden analysoinnin kannalta tilanne on muuttumassa aikaisempaa hedelmällisemmäksi jännitteiden tullessa näkyvämmiksi. Samalla jännitteiden kasaantuessa politiikka muuntuu aikaisempaa vaativammaksi, mitä tulee poliitikkojen kykyyn saavuttaa laaja-pohjainen yhteisymmärrys instituutioiden ja resurssien puitteissa. Tämänkaltaisessa tilanteessa keskeiseen asemaan nousee yksittäisten politiikkaprosessien *ulkopuolinen yhteisymmärrys politiikan sisällöstä ja suunnasta*. Toisin sanoen: missä määrin politiikan ja talouden eliteillä on yhteinen ymmärrys – kansallinen konsensus – harjoitettavan politiikan suunnasta sen sisään leivotuista jännitteistä huolimatta, ja missä mielessä tuo yleinen yhteisymmärrys pystyy hillitsemään

tapaus- ja prosessikohtaisten jännitteiden purkautumista ratkaisemattomiksi ristiriidoiksi.

327

Suomalaisen yhteiskunta- ja talouspolitiikan suunnasta on silloin tällöin väännetty voimakkaastikin kättä. Usein kyse on ollut samanaikaisista institutionaalisista ja kulttuurisista muutoksista. Institutionaalisilla muutoksilla on haettu politiikalle uutta suuntaa. Kulttuurisilla muutoksilla tehty uudistukset on käännetty yhteiseksi eduksi. Tunnetuin esimerkki tämänkaltaisesta samanaikaisesta institutionaalisesta ja kulttuurisesta muutoksesta on Kalevi Sorsan II hallituksen (1977–1979) ohjelman toimeenpano, jonka ytimen muodostivat elvyttävät lainsäädäntömuutokset ja yhteistä tahtotilaa vahvistanut Korpilammen henki (samannimisen konferenssin mukaan) (Saari 2010a). Samankaltaista tahtotilan rakentamista sisältyi Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) ohjelman toimeenpanoon ja sen kolmikantaiseen juurruttamiseen (Saari 2006). Mielenkiintoinen kysymys on se, pystyykö nyt valtaan noussut Kataisen hallitus luomaan samankaltaisen konsensuksen syyskaudella 2011. Mikäli se tässä onnistuu, ja tämän kirjan valmistuessa elokuussa on tähän liittyviä pyrkimyksiä⁶, sen menestymisen mahdollisuudet ovat selkeästi paremmat. Päinvastaisessa tapauksessa on odotettavissa mielenkiintoisia aikoja.

Lähteet

Bergholm T, Saari J. Paradigmat, agendat ja kehykset. Miten Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka on vaikuttanut suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen. Julkaisussa: Kananen J, Saari J. toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, 2009: 33–64.

EU-ministerivaliokunta. EU:n uuden kestävä kasvun ja työllisyysstrategian painopisteet. Lissabonin strategian jatko vuoden 2010 jälkeen. 9.10.2009.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007.

Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.

Heine K, Mause K. Policy advice as an investment problem. *Kyklos* 2004; 57 (3): 403–428.

Hoffrén J, Rättö H. Hyvinvoinnin mittarit. Julkaisussa: Saari J, toim. Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011: 219–242.

6 Elokuun loppupuolella 2011 käytiin hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välisiä neuvotteluja työmarkkina- ja talouspolitiikan koordinaatiosta. Ks. <http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=335411>. Tähän liittyen edellä mainitussa tiedotteessa todettiin, että ”Työmarkkinaosapuolet jatkavat keskusteluja yhteisymmärryksen löytämiseksi tulevista työmarkkinalinjauksista. Alkusyksyn aikana selvitetään edellytykset löytää uusia tapoja talous- ja työmarkkinapolitiikan yhteensovittamiseksi.”

Hyssälä L. Kotihoidon tuki antaa vanhemmille aikaa olla lastensa kanssa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, peruspalveluministeri Liisa Hyssälän puhe 27.5.2005. Saatavissa: <<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?oid=108101>>. Viitattu 13.6.2011.

Julkunen R. Ikäpolitiikka. Kuinka työurien pidentämisestä tuli keskeinen sosiaalipolitiikan tavoite. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion muutoksessa. Helsinki: Minerva, 2009: 221–259.

Karlsson T, toim. Suomen alkoholiolot 2000-luvun alussa. Kulutus, haitat ja politiikka. Helsinki: THL, Raportti 15, 2009.

Kingdon JW. Agendas, alternatives, and public policies. New York, NY: HarperCollins, 1995.

KOM(2010)2020. EUROOPPA 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel: Euroopan komissio, 3.3.2010.

KOM(2010)623. Komission työohjelma 2011. Vol. II/liitteet. Bryssel: Euroopan komissio, 27.10.2010.

KOM(2011)11. Vuotuinen kasvuselvitys. EU:lle kattava ratkaisu kriisiin. Bryssel: Euroopan komissio, 12.1.2011.

KOM(2011)11 Liite 1. Vuotuinen kasvuselvitys. EU:lle kattava ratkaisu kriisiin. Kertomus Eurooppa 2020 strategian edistymisestä. Bryssel: Euroopan komissio, 12.1.2011.

KOM(2011)11 Liite 2. Vuotuinen kasvuselvitys. EU:lle kattava ratkaisu kriisiin. Makrotaloudellinen kertomus. Bryssel: Euroopan komissio, 12.1.2011.

Korkman S. Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? Helsinki: EVA, 2011.

Kuran T. Private truths, public lies. The social consequences of preference falsification. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Mulden DS. The Use of information in the policy process. Are social policy experiments worthwhile. Julkaisussa: Hausman J, Wise D, toim. Social experimentation. Chicago, IL: Chicago University Press, 1985: 251–256.

Mulgan G. The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good. Oxford: Oxford University Press, 2009.

OECD. Pensions at a glance. Paris: OECD, 2005a.

OECD. Economic survey of Finland 2006. Restrict early retirement to make pension reform a success. Paris: OECD, 2005b.

OECD. Babies and bosses. Reconciling work and family life vol. 4. Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom. Paris: OECD, 2005c.

OECD. Sickness, disability and work. Breaking the barriers. Paris: OECD, 2010a.

OECD. Economic survey of Finland 2010. Paris: OECD, 2010b.

OECD. Increasing the effective retirement age in Finland. Paris: OECD, 2010c.

Raunio T, Saari J, toim. Eurooppalaistuminen. Helsinki: Gaudeamus, 2006.

Raunio T, Saari J, toim. Euroopan tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 2007.

Raunio T, Saari J, toim. Euroopan unionin jännitteet. Helsinki: Eurooppatiedotus, 2009.

Saari J, toim. Suomen malli. Murroksesta menestykseen. Helsinki: Yliopistopaino, 2006.

Saari J, toim. Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008.

Saari J. Harvinainen hetki. Tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 239–255.

Saari J. Suomalainen konsensus. Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana. Yhteiskuntapolitiikka 2010a; 75 (5): 469–487.

Saari J, toim. Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Helsinki: Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5, 2010b.

Saari J. Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun väliskysymyskeskusteluissa. Käsikirjoitus vertaisarvioinnissa. 2011.

Shulock N. The paradox of policy analysis – If it is not used, why do we produce so much of it? Journal of Policy Analysis and Management 1999; 18 (2): 226–244.

Soininvaara O. Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos, 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalisesti kestävä Suomi. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia 2020. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 5, 2011.

SuVM 1/2009 vp. Suuren valiokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta.

Van de Ven A. Engaged scholarship. A guide for organizational and social research. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Valtioneuvosto. Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta. 22.6.2010.

Valtioneuvoston kanslia. Verotuksen vaikutukset työllisyyteen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13, 2004.

Valtioneuvoston kanslia. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisissa päätöksenteossa. Helsinki. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6, 2009.

Valtioneuvoston kanslia. Vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutuminen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5, 2011a.

Valtioneuvoston kanslia. Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla. Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7, 2011b.

Valtioneuvoston kanslia. Menokartoitus. Periaatteet ja käytännön toteutus. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 11, 2011c.

Valtioneuvoston kanslia. Bkt ja kestävä hyvinvointi. Yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan tilan kuvaamiseen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 12, 2011d.

Valtioneuvoston kanslia. Työurat pidemmiksi. Työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen tarkastelua. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4, 2011e.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Poliittikkaohjelmat. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Selvitys, Dnro 11/54/09, 2009.

Valtiovarainministeriö. Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 8, 2010.

Kirjoittajat

Tapio Bergholm, FT, dosentti
erikoistutkija, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
tapio.bergholm@sak.fi

330

Timo Hakala, VTL
johtava kehittämiskonsultti, Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto
timo.hakala@hel.fi

Johanna Järvinen-Tassopoulos, VTT
erikoistutkija, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Päihteet ja riippuvuus -osasto
johanna.jarvinen-tassopoulos@thl.fi

Olli Kangas, VTT, dosentti
tutkimusprofessori, osastopäällikkö, Kela, Tutkimusosasto
olli.kangas@kela.fi

Susan Kuivalainen, VTT
professori (ma.), Turun yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
susan.kuivalainen@utu.fi

Kauri Lindström, YTM
tutkija, Tampereen yliopisto, Sosiaalitutkimuksen laitos
kauri.lindstrom@uta.fi

Mikko Niemelä, VTT, dosentti
johtava tutkija, Kela, Tutkimusosasto
mikko.niemela@kela.fi

Johanna Nurmi, VTM
tohtorikoulutettava, Turun yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
johnurm@utu.fi

Atte Oksanen, YTT, dosentti
tutkijatohtori, Tampereen yliopisto, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
atte.oksanen@uta.fi

Pekka Räsänen, VTT, dosentti
professori, Turun yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
pekka.rasanen@utu.fi

Juho Saari, VTT, dosentti
professori, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos;
johtaja, Kuopion hyvinvointitutkimuskeskus
juho.saari@uef.fi

331 Arttu Saarinen, VTT
tutkijatohtori, Svenska social- och kommunalhögskolan
arttu.saarinen@utu.fi

Jarkko Tirronen, YTT
tutkija, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos
jarkko.tirronen@uef.fi

Sampo Varjonen, VTM
tutkija (ma.), Kela, Tutkimusosasto
sampo.varjonen@kela.fi

Jonna Weckström, VTL
vammaisten sosiaalityön päällikkö (vs.), Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto
jonna.weckstrom@hel.fi

Minna Ylikännö, VTT
erikoistutkija, Kela, Tutkimusosasto
minna.ylikanno@kela.fi